



Bomen groeien niet tot in de hemel

De werkelijke kostprijs van de dienstencheques

Jozef Pacolet, Frederic De Wispelaere
& Sofie Cabus

HIVA

Bomen groeien niet tot in de hemel

De werkelijke kostprijs van de dienstencheques

Jozef Pacolet, Frederic De Wispelaere
& Sofie Cabus

Projectleiding: Prof. dr. Jozef Pacolet

Onderzoek met de steun van het
ACV-Mecenaatkrediet van de NBB



Gepubliceerd door

HIVA – Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (K.U.Leuven)

Parkstraat 47 - bus 5300, B-3000 Leuven

hiva@kuleuven.be - <http://www.hiva.be>

Omslagontwerp: Altera

Omslagfoto: Tuin Van Wesemael-Tutelaars, Herselt (Jozef Pacolet, 13 juni 2010)

© 2010 – HIVA-K.U.Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

ISBN 978-90-5550-474-9.

D/2010/4718/10.

“Met een bedrag van 1,2 miljard euro kunnen we alle zieken, werklozen en leefloners een uitkering garanderen ter hoogte van de Europees bepaalde armoedegrens” (Jan Renders, Toespraak Rerum Novarum 2010, Algemeen voorzitter ACW, 12 mei 2010, Leuven, p. 6)

VOORWOORD

Buurtdiensten, nabijheidsdiensten, dienstencheques, het is al bijna 20 jaar dat het debat hierover niet uit de lucht is. Het Witboek van de Europese Commissie 'Groeï, concurrentievermogen en werkgelegenheid', haalde reeds in 1993 de mogelijkheden aan van jobcreatie in 'nieuwe diensten in de directe omgeving'. 17 domeinen werden aangehaald, gaande van persoonlijke dienstverlening over verbetering van leef- en omgevingsklimaat, cultuur en vrije tijd, milieu. Soms werd nieuwe private dienstverlening ontdekt, soms herontdekte men de klassieke domeinen van publieke werkgelegenheidsprogramma's die soms collectieve behoeften moesten invullen, soms ook individuele. Het waren soms domeinen die nu Europees ontdekt werden, maar voordien reeds in eigen land met veel verve naar voor werden geschoven door Ignaas Lindemans, Hoofd van de Studiedienst van het ACV in zijn pleidooi voor de uitbouw van het Derde Arbeidscircuit (DAC). Wij hebben zelf met diverse studies in die jaren bijgedragen tot de terreinverkenning, onder meer ook in het kader van projecten van de Koning Boudewijnstichting waar ook de dienstencheque de revue passeerde. Wij herkenden toen de vergelijkbaarheid met 'new deal'-achtige werkgelegenheidsprogramma's van de jaren dertig.

Weinigen konden vermoeden, wij vooral niet, dat nog maar één van die 17 diensten voorgesteld in het Witboek, 'huishoudelijke hulp', via het stelsel van dienstencheques een goede 15 jaar later goed zou zijn voor meer dan 666 000 gebruikers en meer dan 100 000 werknemers, een 'zakencijfer' van meer dan 1,65 miljard euro en een overheidssubsidie van 1,24 miljard euro. En al die cijfers moeten bijna maand na maand naar omhoog aangepast worden. De bomen lijken in deze nieuwe sector tot in de hemel te groeien. Maar niet alleen kwantitatief lijkt dit een mirakelformule te zijn, ook kwalitatief kunnen wij zien dat er een nieuwe industrietak lijkt ontstaan te zijn, met klanten die genieten van dit nieuwe comfort dat vroeger alleen de beter gesitueerden werd gegund, met eindelijk goede arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming voor de werknemers, met een eigen paritair comité en een opmerkelijke syndicale aanwezigheid.

In dit rapport hebben wij ons niet laten meesleuren door deze euforie maar zijn wij met beide voeten op de grond willen blijven. Want bomen groeien niet tot in

de hemel. Wij stellen kritisch de vraag in welke mate het subsidiëren van deze activiteiten werkelijk een kerntaak is voor de overheid, en hoe ruim deze publieke financiering kan zijn, en of de middelen niet selectief moeten besteed worden, of de kostprijs voor de gebruiker dient gedifferentieerd te worden, en wat de werkelijke kostprijs voor de overheid is, of de werkgelegenheid niet op een andere manier kan gerealiseerd worden of selectief moet georiënteerd worden naar nieuwe behoeften. Of het werkelijk een superieur instrument is in de strijd tegen de fraude. Of het concurrentievermogen van ons industrieel weefsel werkelijk gediend is bij de massale subsidie van deze activiteiten, en of de publieke financiën de groei ervan nu en in de toekomst zullen kunnen blijven dragen.

Wij konden toen wij het buurtdienstendiscours (al dan niet betaald via dienstencheques) 15 jaar terug kwalificeerden als 'new deal'-achtige werkgelegenheidsprogramma's van de jaren dertig, niet vermoeden dat zij vandaag, in volle expansie, een zelfde rol hebben kunnen/moeten vervullen voor de grootste naoorlogse economische crisis. De 100 000 jobs, vooral voor vrouwen, hebben in België een deel van de gevolgen van de crisis kunnen opvangen. Het effect is merkwaardig en ook merkbaar in de werkgelegenheids- en werkloosheidsstatistieken. Door de overheid gesubsidieerde tewerkstelling kan een grote economische crisis helpen temperen.

Maar het is bezinningstijd. De financiële en economische crisis heeft de publieke financiën in ons land, en elders, in nieuwe moeilijkheden gebracht, terwijl de uitdaging van de kosten van de vergrijzing nu werkelijk om de hoek komt kijken. Wij denken dat die nieuwe realiteit ook de realiteitszin rond de dienstencheque, zijn plaats en functie, zijn voorwaarden, zijn budgetten, zal terugbrengen. Wij hopen met dit rapport een bijdrage te leveren vanuit de invalshoek van een onafhankelijke wetenschappelijke analyse. Onafhankelijk maar sterk betrokken op het feit dat de overheid de ambitie moet blijven hebben van volledige werkgelegenheid aan de ene kant, en een verzorgingsstaat en sociale bescherming (jawel, daar moeten wij de dienstencheque in onder brengen) uit te bouwen in functie van de werkelijke en prioritaire behoeften. Wat die zijn, dat is typisch voor sociale bescherming, daarover kan alleen de overheid zelf beslissen. Maar ook hier is de tijd gekomen om de nodige keuzes te maken en de dienstencheque opnieuw in het juiste perspectief te plaatsen. Met een brede kijk op de maatschappelijke behoeften. Keuzes tussen enerzijds een discours dat zich afvraagt of in de gezondheidszorg zogenaamde 'comfortzorg' nog betaalbaar is of eerder een luxe, en anderzijds de aarzeling om het gebruik van dienstencheques als comfortdienst of zelfs luxeconsumptie te omschrijven, en de overheidssteun daarvoor als genereus om niet te zeggen exuberant. Tegen dat de economie zich terug herstelt zal de tijd gekomen zijn om een aantal correcties door te voeren aan het stelsel van de dienstencheques. Het rapport opent tal van pistes.

Wij danken het ACV die ons via het Mecenaatkrediet van de NBB de mogelijkheid gaf om het onbehagen dat wij als econometist hadden bij de quasi ongecontroleerde expansie van het dienstenchequesysteem te expliciteren, zonder' de opmerkelijke en massieve voordelen van het stelsel te ontkennen. De vele discussies die wij mochten hebben met Ann Van Laer, Pia Stalpaert, Chris Serroyen, André Leurs, Stijn Gryp en een ruime groep van syndicalisten uit de ACV-werkgroep dienstencheques die wij op een 'sneak preview' van dit rapport mochten ontmoeten, hebben bijgedragen tot deze genuanceerde kijk op de dienstencheque. De conclusies van het rapport, samen met de mogelijke vergissingen en tekortkomingen, blijven de enige verantwoordelijkheid van de auteurs. Wij hopen met onze analyses en aanbevelingen de besluitvorming van het vakverbond gunstig te kunnen inspireren.

Wij danken Frederic De Wispelaere voor zijn ondertussen bekende grondige en enthousiaste en tevens geëngageerde aanpak van deze materie, voortbouwend op de eerste stenen die kordaat en planmatig gelegd werden door Sofie Cabus. Wij danken het HIVA-secretariaat dat voor ons de toeverlaat is om dit manuscript tot een goed afgewerkt eindproduct om te toveren.

* *

*

In het weekend in de tuin gewerkt. Het onkruid leek zich tot in de hemel te willen slingeren. Ook de groentetuin vroeg nogal wat onderhoud. Dienstencheques kan ik daar (nog?) niet voor gebruiken. Nochtans is mijn groentetuin een basisgoed en toch geen luxe? En het is allemaal huis, tuin en keukenwerk. Het gemiddelde aan uren dienstencheques dat per jaar gekocht wordt in België zou hier een paradijs van maken. Toch maar met beide voeten op de grond blijven en volgend weekend zelf verder werken in mijn tuin. Want bomen groeien niet tot in de hemel.

Prof. dr. Jozef Pacolet
Hoofd Onderzoeksgroep Verzorgingsstaat en Wonen

INHOUD

Lijst van afkortingen	xiii
------------------------------	-------------

Inleiding	1
------------------	----------

Hoofdstuk 1 / De dienstencheque: kader en ontstaansgeschiedenis	3
--	----------

1. Situering	3
2. Definities	7
2.1 Federale Overheid	8
2.2 Gebruikers	9
2.3 Uitgiftemaatschappij	12
2.4 Werknemers	13
2.5 Erkende onderneming	15
3. Feiten en cijfers	22
3.1 Algemeen	22
3.2 Volume en bestedingen	25

Hoofdstuk 2 / Kritische analyse van de overheidsfinanciering	39
---	-----------

1. Subsidiëren van huishoudelijke dienstenarbeid: maatschappelijk en economisch verantwoord?	39
2. Inventaris van alle directe en indirecte subsidiecomponenten	44
2.1 Consumptiesubsidie: kostprijs en alternatieve financiering	45
2.2 Andere tewerkstellingssubsidies: structurele en doelgroepverminderingen	56
2.3 Impact van de fiscale aftrek	60
3. Hoe winstgevend zijn de dienstenchequeondernemingen?	61

4. Terugverdieneffecten	76
4.1 Werkloosheidsuitkeringen	82
4.2 Sociale bijdragen	88
4.3 Personenbelasting	92
4.4 Andere terugverdieneffecten	93
5. De totale bruto kostprijs van het dienstenchequestelsel anno 2009	94
6. Budgettaire aanpassing van het dienstenchequestelsel: conditione sine qua non om de sociale zekerheid betaalbaar te houden	95
Hoofdstuk 3 / Theoretische verantwoording van de overheidsfinanciering	97
1. Motieven van overheidstussenkomst: kosten-batenstudie	97
2. Vaststelling: ontwikkeling van een volledige autonome sector strevende naar een kwalitatieve jobcreatie	98
3. Invullen maatschappelijke behoeften aan huishoudelijke hulp en ouderenzorg	99
3.1 Ouderenzorg	101
3.2 Combinatie gezin en arbeid	112
4. Het aspect 'migratie' in het discours over de kostprijs van de dienstencheques	119
Hoofdstuk 4 / Dienstencheques: middel tegen of generator van sociale fraude en zwartwerk?	123
1. Situering	123
2. De nationale rekeningen	124
3. Europese evaluatie: 'good practice' in de strijd tegen zwartwerk	126
4. Raming van kosten en opbrengsten in het kader van zwartwerk	128
4.1 Opbrengsten door het formaliseren van de arbeid	129
4.2 Kosten: controles door de inspectiediensten, misbruik van het systeem	133
4.3 Kosten en baten afgewogen: enkele conclusies	138
5. Huishoudpersoneel en occasionele arbeid	139
5.1 Situering	139
5.2 Naar een versterkt kader?	141
5.3 Controle op zwartwerk via de verzekering 'huispersoneel': een gemiste kans?	143

6. Besluit	145
Hoofdstuk 5 / Buitenlandse alternatieven	147

1. Frankrijk	147
2. Nederland	150
Hoofdstuk 6 / Beleidsaanbevelingen en slotconclusies	153

1. Naar een betere betaalbaarheid van het stelsel	153
2. Naar een grotere selectiviteit van de aanbieders	155
3. Naar een heroriëntatie naar bepaalde prioritaire doelgroepen	156
4. Slotconclusies	159
Bibliografie	161

LIJST VAN AFKORTINGEN

ACV	Algemeen Christelijk Vakverbond
ADSEI	Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
CES	Chèque Emploi Service
CESU	Chèque Emploi Service Universel
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
DCH	Dienstencheque
DIMONA	Déclaration Immédiate – Onmiddellijke Aangifte
DMFA	Déclaration Multifonctionnelle – Multifunctionele Aangifte
EC	Europese Commissie
ILO	International Labour Organization
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
ISCO	International Standard Classification of Occupations
KBS	Koning Boudewijnstichting
NBB	Nationale Bank van België
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OFDC	Opleidingsfonds Dienstencheques
OR.C.A	Organisatie voor Clandestiene Arbeidsmigranten
PAB	Persoonlijk AssistentieBudget
PSBH	Panel Studie van de Belgische Huishoudens
PWA	Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap
PWC	PricewaterhouseCoopers
RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RSZPPO	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
SI	Sociale Inspectie
SINE	Sociale Inschakelingseconomie
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TES	Titre Emploi Service
TSW	Toezicht op de Sociale Wetten
WASO	Werk, Arbeid en Sociaal Overleg

VTE	Voltijds Equivalent
VZW	Vereniging zonder winst
ZFF	Zorgforfait
ZVZ	Vlaamse Zorgverzekering

INLEIDING

De dienstencheque is onmiskenbaar een succes gebleken, zowel op het vlak van de jobcreatie als op het vlak van het aantal gebruikers. Voor sommigen lijken de bomen tot in de hemel te groeien en worden steeds nieuwe suggesties gedaan om het stelsel verder te laten groeien.

De budgettaire kost dreigt echter zwaar te wegen, en zal dit zeker de komende jaren doen in de context van de moeilijke budgettaire situatie. Van in het begin werd de budgettaire kost geminimaliseerd door allerlei terugverdieneffecten in kaart te brengen. Ook de impact op de strijd tegen de fraude werd rooskleurig voorgesteld. Verdelingsaspecten werden gecorrigeerd door een uniforme belastingvermindering van 30% en sinds aanslagjaar 2009 ook een terugbetaalbaar belastingkrediet. In werkelijkheid blijken er op sommige momenten zelfs dubbele subsidies voor te komen door overlap met andere werkgelegenheidsprogramma's. Dit wordt verantwoord vanuit het oogmerk om bepaalde doelgroepen in te schakelen in de arbeidsmarkt, maar leverde soms ook uitzonderlijke winsten op voor de dienstverleners. Nieuwe fraudemechanismen en het optreden van malafide aanbieders noopten tot extra controle-inspanningen. De hoge subsidiecomponent dreigt andere reguliere huishoudelijke hulp te vervangen of beoogde selectiviteit te ondergraven. Ook de beschikbaarheid van beroepskrachten voor de reguliere diensten zou op termijn in het gedrang kunnen komen. Ondertussen verschuift overigens de doelgroep die men met deze activiteiten wist te bereiken. Van integratie van werklozen is thans een groeiende groep nieuwe migranten aangetrokken en ingeschakeld in de reguliere arbeidsmarkt. Ook stromen veel dienstenchequewerknemers in vanuit een ander betaald werk. De grootste bekommernis blijft evenwel dat dit stelsel met een 'voor de gebruiker zeer aantrekkelijke kostprijs' onbetaalbaar dreigt te worden voor de publieke financiën met een totale bruto kostprijs van ondertussen meer dan 1,2 miljard euro. Over de omvang van de terugverdieneffecten ontstaan er ook twijfels.

HOOFDSTUK 1

DE DIENSTENCHEQUE: KADER EN ONTSTAANSGESCHIEDENIS

1. Situering

Het aanbieden van huishoudelijke hulp en het trachten tewerkstellen van bepaalde kansengroepen zijn twee aspecten waartoe de dienstencheques wensen bij te dragen. Beide aspecten zijn echter niet gelijktijdig met het systeem van de dienstencheques ontstaan.¹ Het tewerkstellen van huishoudelijk personeel, al of niet inwonend, is reeds lang een gegeven. In het verleden enkel 'dienend' in de rijkere klassen van de bevolking maar langzaamaan een behoefte geworden voor de 'modale' werkende tweeverdieners. Het verschil hierbij is dat via het systeem van de dienstencheques, de overheid zorgt voor de facilitering van het systeem zonder dat een huishouden als particuliere werkgever hoeft op te treden en aan allerlei fiscaal en sociaal administratieve verplichtingen moet voldoen. Mogelijke misbruiken tussen werknemer en particuliere werkgever worden hierdoor vermeden.

Huishoudelijke hulp wordt zowel aangeboden door private (profit en non-profit) als publieke spelers. Private diensten (voor Vlaanderen gaat het in hoofdzaak om Familiehulp, Thuishulp, Solidariteit voor het Gezin)² zijn immers naast de OCMW's belangrijke aanbieders van huishoudelijk hulp (Misplon & Hedeboom, 2002). Deze diensten leveren onder meer gesubsidieerde poets hulp aan personen die niet meer in staat zijn om hun woning zelf te poetsen. Naast (loon)subsidies³ waarop de diensten beroep kunnen doen, zal er ook een gebruikersbijdrage betaald moeten worden. Deze bijdrage zal gedifferentieerd worden volgens inkomen en gezinssamenstelling (Pacolet, Merckx, Spruytte & Cabus, 2010).

¹ Zo kunnen we het stelsel van de dienstencheques kaderen in een reeks van bestaande werkgelegenheidsmaatregelen: bijvoorbeeld loonnorm, structurele bijdragevermindering, sociale maribel, jongeren, oudere werknemers, langdurig inactieven, eerste aanwerving, startlening, PWA, KB '89 non-profit sector, interdepartementaal begrotingsfonds (www.meta.fgov.be).

² In Wallonië en Brussel kan men onder meer terecht bij 'Fédération Aide & Soins à Domicile'.

³ Onder meer voor Vlaanderen zie Besluit van de Vlaamse regering tot regeling van de subsidiëring van de diensten voor logistieke hulp en aanvullende thuiszorg. De diensten kunnen vaak ook beroep doen op gesubsidieerde contractuelen (GESCO's) en de Sociale Maribel.

Tewerkstellingsprogramma's met als doelstelling werklozen opnieuw op de arbeidsmarkt te integreren, worden reeds lange tijd gehanteerd om in te spelen op collectieve of persoonlijke dienstverlening (Pacolet, Callebert, Gos, Van De Putte, 1997). Statuten zoals het Derde Arbeidscircuit (DAC) en de gesubsidieerde contractuelen zijn hier voorbeelden van. De Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA's) zijn hier een variant van.

Een voorloper van het dienstenchequestelsel was het systeem van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA). De Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen waren een eerste antwoord op de stijgende vraag naar buurtdiensten (Henry, Nassaut, Defourny & Nyssens, 2009, p. 69). Dit systeem bestaat vandaag nog en functioneert naast het dienstenchequestelsel. Er zijn echter fundamentele verschillen tussen beide systemen.⁴

De activiteiten die door de PWA's worden aangeboden situeren zich niet binnen de reguliere arbeidsmarkt. Langdurig werklozen en leefloners voeren immers activiteiten uit die tegen de huidige kostprijs van arbeid niet verkrijgbaar zijn op de gewone (niet-gesubsidieerde) arbeidsmarkt (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, Verslag 2005, p. 116). De activiteiten richten zich tot bepaalde categorieën (particulieren, vzw's, niet-commerciële verenigingen, plaatselijke overheden zoals de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW), onderwijsinstellingen, bedrijven uit de tuin- en landbouwsector). Het systeem mag echter niet in concurrentie treden met de commerciële markt, waardoor de activiteiten die in het kader van de PWA's zijn toegestaan, beperkt worden en afhangen van de gebruikerscategorie (Ibid., 2005, p. 116).

Volgende activiteiten zijn toegelaten bij privé-personen:⁵

- hulp voor bewaking of begeleiding van zieken of kinderen;
- hulp voor het verrichten van administratieve formaliteiten;
- hulp bij klein onderhoud van de tuin;
- kleine herstellings- en onderhoudswerken aan een door de gebruiker bewoonde woning die vaklui weigeren uit te voeren vanwege de beperkte omvang ervan;
- bewaken en verzorgen van dieren tijdens de afwezigheid van de eigenaars (bv. tijdens de vakantie), als er geen dierenhotel in de omgeving beschikbaar is;
- onder zeer strikt bepaalde voorwaarden: het verlenen van huishoudelijke hulp.⁶

⁴ Op de situering van de PWA's en de verschillen met het dienstenchequesysteem wordt ook ingegaan door Henry, Nassaut, Defourny & Nyssens (2009).

⁵ www.pwa-cheque-rva.be

Het dienstenchequestelsel wil in tegenstelling tot het PWA-stelsel banen scheppen op de reguliere arbeidsmarkt in de erkende ondernemingen. Het gaat hier zowel om private for-profit ondernemingen, private non-profit ondernemingen en publieke ondernemingen. In vergelijking met het PWA-stelsel wordt via het dienstenchequestelsel ook een 'volwaardig' werknemersstatuut bekomen. De bepalingen van het PWA-stelsel bieden immers geen arbeidsovereenkomst in de zin van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten aan, waarbij de dienstverleners gelijkgesteld blijven met werklozen voor alles dat geen verband houdt met hun prestaties.⁷

Het stelsel van de dienstencheques werd ingesteld door de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen. Dit stelsel biedt particulieren die hun woonplaats in België hebben de mogelijkheid om werken en diensten te laten uitvoeren door werknemers die een arbeidsovereenkomst hebben met een erkende onderneming (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, Verslag 2005, p. 117).

Het stelsel van de dienstencheques werd in januari 2004 ingrijpend gewijzigd. Vóór januari 2004 waren de zogenaamde 'eerste generatie' dienstencheques immers een gewestelijke bevoegdheid wat vanaf 2004 echter een federale materie is geworden. Bovendien is sinds januari 2004 de publieke financiering voor de huishoudelijke activiteiten uitsluitend federaal.⁸ De gemeenschappen en de gewesten mogen de dienstencheques die met hun eigen begroting worden gefinancierd nog altijd gebruiken voor thuishulp aan hulpbehoevende personen of voor kinderopvang. Voor deze diensten blijft de erkenning geregeld op gewestelijk niveau (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, Verslag 2005, p. 118).

⁶ "Sinds 1 maart 2004 zijn er voor thuishulp van huishoudelijke aard geen nieuwe intreders meer in het systeem. Bovendien kunnen vanaf 1 juli 2009 enkel nog PWA-werknemers die op die dag 50 jaar of ouder zijn en de werklozen die een blijvende graad van arbeidsongeschiktheid hebben van ten minste 33%, en die reeds activiteiten van thuishulp van huishoudelijke aard hebben uitgevoerd, via het PWA deze activiteiten verder blijven uitoefenen bij de reeds inschreven gebruikers voor thuishulp van huishoudelijke aard" (www.meta.fgov.be). Het is duidelijk dat de invoering van het nieuwe systeem van de dienstencheques op 1 januari 2004 een invloed heeft gehad op de huishoudelijke hulp die onder het PWA-statuut nog mag uitgevoerd worden.

⁷ Memorie van toelichting, Wetsontwerp tot bevordering van buurtdiensten en -banen, 1 juni 2001, DOC 50-1281/001, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, p. 8.

⁸ Voordien werd het systeem op zowel federaal als gewestelijk niveau gefinancierd voor een bedrag van 17,36 euro per cheque. De gebruiker hoefde slechts 6,20 euro te betalen.

In de memorie van toelichting van het wetsontwerp tot bevordering van buurt-diensten en -banen wordt gesteld dat de dienstencheques dienen bij te dragen tot vier fundamentele doelstellingen van het regeringsbeleid:⁹

1. de verhoging van de werkgelegenheidsgraad, inzonderheid de vrouwelijke werkgelegenheidsgraad, maar ook die van de lagergeschoolden en de oudere werkzoekenden;
2. de bestrijding van illegale arbeid;
3. de bevrediging, voor zoveel mogelijk personen, van behoeften die niet of niet volledig worden ingevuld;
4. de ondersteuning van de economische groei door het scheppen van nieuwe activiteiten.

“Het stelsel van de dienstencheques moet het voor de werklozen, inzonderheid voor de langdurig werklozen, mogelijk maken toe te treden tot de arbeidsmarkt; het zal een alternatief bieden voor zwartwerk”.¹⁰ In welke mate langdurig werklozen via het systeem van de dienstencheques terug hun plaats op de arbeidsmarkt hebben ingenomen en in welke mate het systeem een alternatief voor zwartwerk is gebleken zal in de volgende hoofdstukken verder besproken worden.

In de memorie van toelichting wordt verder duidelijk gesteld dat “de vier elementen ter rechtvaardiging van een tussenkomst door de overheid moeten worden getoetst aan de kostprijs van een dergelijke tussenkomst”.¹¹ Eén van de cruciale vragen om het systeem te kunnen handhaven is dan ook of deze 4 elementen opwegen tegen de kostprijs van het systeem?

De Hoge Raad voor de Werkgelegenheid spreekt zich reeds enkele jaren positief uit over de effecten van de dienstencheques. Zij meent dat “deze regeling een nuttige bijdrage levert tot de (her)inschakeling van langdurig werklozen op de reguliere arbeidsmarkt, dat zij tegemoet komt aan een werkelijke behoefte aan buurt-diensten, en dat zij in zekere mate het arbeidsaanbod kan verhogen van de geschoolden die er een beroep op doen” (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, Verslag 2006, p. 12).

De Hoge Raad waarschuwt wel voor de budgettaire consequenties ervan. Deze dienen opgevolgd te worden en indien nodig moeten de nodige maatregelen getroffen worden om een ontsparing van de uitgaven te vermijden (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, Verslag 2006, p. 12). Volgens de Raad was zo onder meer de doorgevoerde verhoging van de gebruikersprijs vanaf 1 mei 2008 (van 6,7 euro naar 7 euro) nuttig om het stelsel betaalbaar te houden (Hoge Raad voor

⁹ Memorie van toelichting, Wetsontwerp tot bevordering van buurt-diensten en -banen, 1 juni 2001, DOC 50-1281/001, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, p. 9.

¹⁰ Memorie van toelichting, Wetsontwerp tot bevordering van buurt-diensten en -banen, 1 juni 2001, DOC 50-1281/001, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, p. 8.

¹¹ Memorie van toelichting, Wetsontwerp tot bevordering van buurt-diensten en -banen, 1 juni 2001, DOC 50-1281/001, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, p. 9.

de Werkgelegenheid, Verslag 2008, p. 14).¹² Tevens beveelt de Hoge Raad aan om een verdere uitbreiding van het systeem niet overhaast te laten gebeuren en eerst de financiële consequenties van de uitbreiding te onderzoeken. Ook dient volgens de Hoge Raad “grondig nagedacht te worden over de verdeling van de financiering tussen alle overheden, de werkgevers en de gebruikers” (Ibid., 2008, p. 14).¹³

Gezien de economische crisis, werd op 26 november 2008 door de Europese Commissie een Europees economisch herstelplan aangekondigd (COM(2008) 800). De Europese Commissie wil de lidstaten onder meer ertoe aanzetten de sociale lasten van werkgevers op de laagste inkomens te verlichten en pleit daartoe voor het invoeren van maatregelen van het type dienstencheques (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2009, p. 77). Hierbij stelt de Commissie het volgende: “De lidstaten dienen ook de invoering te overwegen van innovatieve oplossingen (bv. dienstencheques voor huishoudelijke taken en kinderopvang en tijdelijke subsidies voor het in dienst nemen van werknemers die tot kwetsbare groepen behoren), waarmee in bepaalde delen van de Unie reeds goede eerste ervaringen zijn opgedaan” (Europese Commissie, 2008a, p. 14).

Het feit dat momenteel de mannelijke werkloosheid meer uitgesproken is dan de vrouwelijke ligt volgens de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid waarschijnlijk aan een branche-effect. De dienstensector, waar vrouwen proportioneel sterker vertegenwoordigd zijn, zou tot dusver minder door de recessie getroffen zijn (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2009, p. 18). Het aantal vrouwelijke werknemers in het dienstenchequestelsel bedraagt zelf 98% van het totale aantal tewerkgestelden.

2. Definities

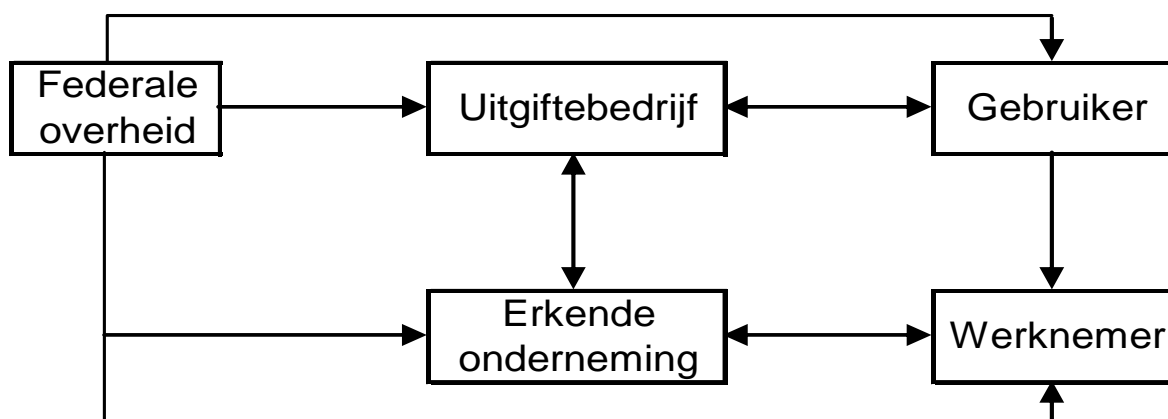
De dienstencheque is een betaalmiddel uitgegeven door een uitgiftebedrijf, waarmee de gebruiker een prestatie van buurtwerken of -diensten kan vergoeden die door een erkende onderneming wordt geleverd.¹⁴ Buurtwerken of -diensten worden gedefinieerd als banenscheppende activiteiten, met of zonder handelskarakter, die inspelen op individuele, persoonlijke of familiale noden. Deze noden situeren zich in het dagelijkse leven en hebben betrekking op thuishulp van huishoudelijke aard.¹⁵

¹² Momenteel bedraagt de gebruikersprijs 7,5 euro.

¹³ De financiering gebeurt momenteel uitsluitend op federaal niveau.

¹⁴ Art. 2, 1°, Wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen.

¹⁵ Art. 2, 3°, Wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen.



Figuur 1.1 Actoren in het stelsel van de dienstencheques: de Federale overheid, het uitgiftebedrijf, de erkende ondernemingen, de gebruikers en de dienstenchequewerknemers

Figuur 1.1 visualiseert de relatie tussen 5 belangrijke actoren op de markt van de dienstencheques, met name de Federale Overheid, het uitgiftebedrijf, de erkende ondernemingen, de gebruikers en de dienstenchequewerknemers. Elk van deze 5 actoren staan in verbinding met elkaar, gevisualiseerd door een volle lijn. We bespreken de 5 actoren en de relatie tussen deze actoren in de volgende paragrafen.

2.1 Federale Overheid

De Staat steunt de dienstencheque in de vorm van een consumptiesubsidie sinds 1 januari 2004. Voordien werd het dienstenchequesysteem gedurende meerdere jaren samen met de gewesten gefinancierd (Rekenhof, 2009). Het federale stelsel wenst werkgelegenheid te creëren, diensten aan personen aan te bieden en zwartwerk tegen te gaan (IDEA Consult, 2008; PWC, 2006).

Daarnaast wordt sinds 11 juli 2007 een opleidingsfonds voorzien door de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.¹⁶ Het fonds heeft tot doel 'de inzetbaarheid van dienstenchequewerknemers te verhogen door erkende dienstenchequeondernemingen toe te staan een gedeeltelijke terugbetaling van hun opleidingskosten te bekomen' (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, 2009, p. 9).

Het stelsel van de dienstencheques wordt gefinancierd via kredieten die jaarlijks op de begroting van de RVA worden ingeschreven.¹⁷ Daarbij stort de federale begroting een bedrag aan het Globaal Beheer van de Sociale Zekerheid, via de

¹⁶ KB van 7 juni 2007 betreffende het opleidingsfonds dienstencheques. Zie ook KB van 22 juli 2009 tot wijziging van het KB van 7 juni 2007 betreffende het opleidingsfonds dienstencheques.

¹⁷ Art. 3, Wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen.

alternatieve financiering (BTW), dat overeenstemt met de lasten die de RVA draagt na aftrek van de berekende terugverdieneffecten ten voordele van de sociale zekerheid (Rekenhof, 2009). In hoofdstuk 2 wordt het globaal budget weergegeven.

De kredieten voor de financiering van de dienstencheques worden dus ingeschreven op de begroting van de RVA. Deze kredieten omvatten zowel de staatsteegemoetkoming in de ruilwaarde van de dienstencheques, met name de consumptiesubsidie, als de onkostenvergoeding die aan het uitgiftebedrijf wordt gestort. Daarbij komen nog de kredieten bestemd voor het vormingsfonds dienstencheques (Rekenhof, 2009).

De Federale tegemoetkoming wordt door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) aan het uitgiftebedrijf gestort. Sinds 1 januari 2009 ontvangt het uitgiftebedrijf 13,30 euro per dienstencheque van de RVA.¹⁸

2.2 Gebruikers

Dienstencheques kunnen zowel voor hulp in de woonplaats als voor hulp buiten de woonplaats van de gebruiker gehanteerd worden. Het gaat hier om 'thuishulp van huishoudelijke aard', met name activiteiten ten gunste van particulieren die in België woonachtig zijn.¹⁹

De toegelaten activiteiten in de woonplaats van de gebruiker zijn:²⁰

- schoonmaken met inbegrip van de ramen;
- wassen en strijken;
- kleine occasionele naaiwerken;
- bereiden van maaltijden.

In volgende situaties kunnen dienstencheques gebruikt worden voor hulp buiten de woonplaats van de gebruiker:²¹

- boodschappen doen;
- begeleid vervoer van personen met beperkte mobiliteit;
- strijkwerk in een strijkatelier (eveneens verstelwerk aan het te strijken linnen).

Het KB van 26 januari 2010 wijzigt de definitie van de toegelaten activiteiten bij de gebruiker van de dienstencheques. Er wordt verduidelijkt dat het gebruik van

¹⁸ KB van 11 december 2008 tot wijziging van het KB van 12 december 2001.

¹⁹ Art. 1, 2°, KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

²⁰ Art. 1, 2°, a), KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

²¹ Art. 1, 2°, b), KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

dienstencheques in rusthuizen niet is toegelaten.²² Deze toevoeging in de definitie geeft aan dat dienstenchequebanen niet in concurrentie mogen komen met de bestaande banen in de zorgsector. Vraag is echter of dit niet reeds het geval is? Deze bepaling gaat in vanaf 1 juli 2010. In de praktijk wordt door de sociale inspectiediensten regelmatig oneigenlijk gebruik van de dienstencheques vastgesteld.²³

De vraag naar en de discussie over de uitbreiding van het dienstenchequestelsel is sinds de invoering van het stelsel telkens aan de orde geweest. Onder meer volgende activiteiten zijn reeds de revue gepasseerd: kinderopvang, huishoudelijke klusjes, tuinonderhoud.²⁴ Nuanceringen over mogelijke deloyale concurrentie en de ontsporing van de budgettaire ondersteuning moeten in dit debat steeds aangebracht worden.

De gewesten en gemeenschappen beschikken over de mogelijkheid om het systeem ook aan andere activiteiten toe te wijzen. Zo doet Vlaanderen dit voor de kinderopvang.²⁵ Recentelijk werd het KB van 16 mei 2007 betreffende de toekenning van dienstencheques voor kinderopvang opgeheven door een KB van 12 december 2008.

Het principe vóór de opheffing was als volgt bepaald: “De aanvraag voor kinderopvang wordt ingediend bij de gemandateerde voorziening. De erkende onderneming laat de kinderopvang uitvoeren bij de gebruiker door een *niet-werkende werkzoekende*”.²⁶

Sinds 2009 tracht de Vlaamse regering, via zogenaamde proeftuinen, zicht te krijgen hoe dienstencheques het best kunnen worden ingezet in de kinderopvang. In 4 Vlaamse gemeenten loopt momenteel zo een proeftuin, met name in Mechelen, Kortrijk, Tienen en Ronse. Er zijn 3 tarieven voorzien naar gelang het netto belast-

²² “Vormen geen activiteiten verricht in de woonplaats van de gebruiker, de prestaties die worden uitgevoerd voor een particulier die verblijft in een instelling voor collectief verblijf die hem huisvest en die bepaalde diensten voor hem uitvoert, inzonderheid verzorging of begeleiding en de voorziening van maaltijden”. Zie art. 1, 1°, KB van 26 januari 2010 tot wijziging van het KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

²³ Zie hoofdstuk 4.

²⁴ We verwijzen naar een aantal wetsvoorstellen terzake: Kamer, Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen wat de dienstencheques voor kinderopvang betreft (Mevr. Staelraeve, Mevr. Avontroodt & Mevr. De Block), 22 september 2008, DOC 52-1440/001; Kamer, Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en banen alsmede van de programmawet (I) van 24 december 2002, en tot opheffing van de wet van 7 april 1999 betreffende de PWA-arbeids-overeenkomst, teneinde de regeling van de dienstencheques uit te breiden en te veralgemenen (Mevr. Wiaux), 20 november 2007, DOC 52-0389/001; Kamer, Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen (Mevr. Reuter), 2 oktober 2007, DOC 52-0168/001.

²⁵ Decreet van 7 mei 2004 houdende de toekenning van dienstencheques voor kinderopvang.

²⁶ Art. 3, KB van 16 mei 2007 betreffende de toekenning van dienstencheques voor kinderopvang.

baar jaarinkomen van de gebruiker: 1,87 euro, 3,75 euro en 7,5 euro (budget van 5,3 miljoen euro of 225 000 dienstencheques).²⁷ De proeftuinen zouden na een jaar geëvalueerd worden, maar worden ondertussen wel verlengd tot het einde van het schooljaar 2010. Merkwaardig is dat van de 227 000 beschikbare cheques er eind januari 2010 net geen 20 000 verkocht zijn, waarvan 13 000 effectief gebruikt.²⁸ Groeiden in de gedachten van de initiatiefnemers de bomen werkelijk tot in de hemel?

De betaling van de prestaties van de dienstenchequewerknemer gebeurt via het overhandigen van één dienstencheque per gepresteerd arbeidsuur aan een erkende onderneming.²⁹ De cheque kan zowel een papieren als een elektronische vorm aannemen.³⁰ De kostprijs voor de gebruiker per dienstencheque bedroeg 6,7 euro tussen 2004 en 2007. Daarna werd de kostprijs opgetrokken tot 7 euro in 2008 en 7,50 euro in 2009. De werkelijke kostprijs voor de gebruiker ligt echter nog een stuk lager, aangezien per dienstencheque het recht op een belastingaftrek van 30% wordt toegekend. Op die manier betaalt de gebruiker in feite slechts 5,25 euro per dienstencheque anno 2010 of 25,2% van de totale kostprijs van 20,80 euro. Dit impliceert een Federale tegemoetkoming in de vorm van een consumptiesubsidie van 74,8% (exclusief onkostenvergoeding).

Dienstencheques kunnen ook gebruikt worden in het kader van een uitkering moederschapshulp. Het doel van deze uitkering is het bevorderen van de verzoening tussen het beroepsleven en het privé-leven van vrouwelijke zelfstandigen. De moederschapshulp bestaat namelijk in de toekenning van 105 dienstencheques waarvan de aankoopprijs ten laste wordt genomen door het sociaal verzekeringsfonds waarbij de zelfstandige vrouw is aangesloten.³¹ De toekenning van de dienstencheques gebeurt wanneer de vrouwelijke zelfstandige na de geboorte van haar kind of kinderen haar activiteit herneemt. De overschrijving of storting aan de uitgiftemaatschappij gebeurt dan door het sociaal verzekeringsfonds.³² De vrouwe-

²⁷ 'Nog geen kinderopvang met dienstencheques', *De Standaard*, 20 mei 2010.

²⁸ Nieuwsbrief Kinderopvang, Kind en Gezin, april 2010. Volgens P. Ceysens is echter 'bewezen dat het een goed systeem is' en dat het 'kwalitatief een groot succes is' in 'Nog geen kinderopvang met dienstencheques', *De Standaard*, 20 mei 2010.

²⁹ Art. 3, Wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen.

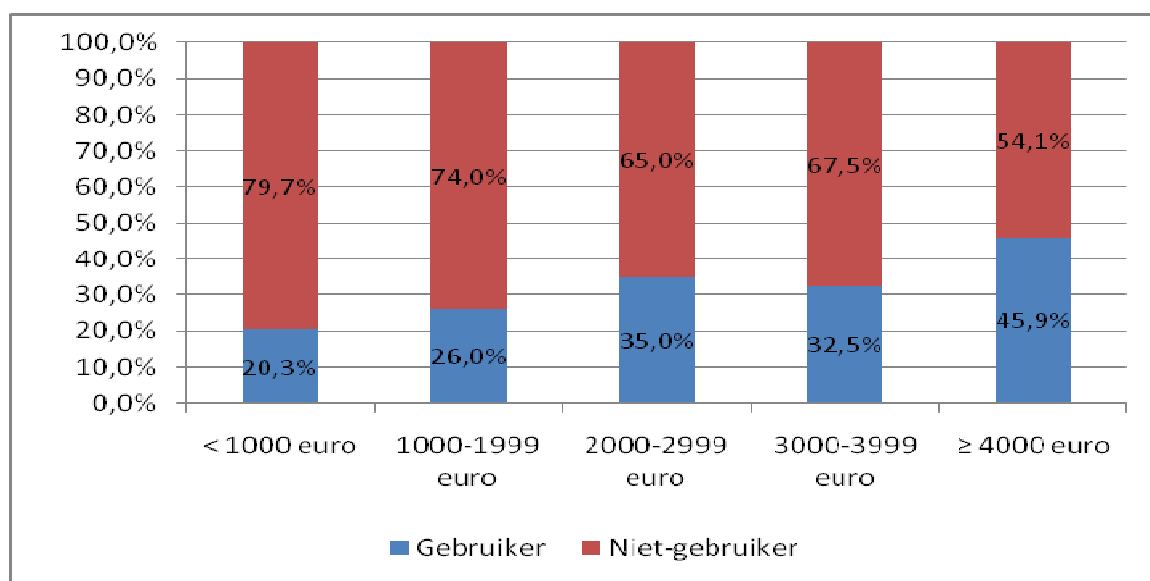
³⁰ Sinds 1 september 2006 kunnen dienstencheques een gedematerialiseerde vorm aannemen. De aankoop en het gebruik kunnen via een elektronische procedure verlopen. Het systeem van de papieren dienstencheques blijft bestaan naast dat van de elektronische dienstencheque (Van Eeckhoutte, p. 288).

³¹ Art. 2, KB van 17 januari 2006 tot invoering van een stelsel van uitkeringen voor moederschapshulp ten gunste van vrouwelijke zelfstandigen en tot wijziging van het KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

³² Art. 6, KB van 17 januari 2006 tot invoering van een stelsel van uitkeringen voor moederschapshulp ten gunste van vrouwelijke zelfstandigen en tot wijziging van het KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques. Art. 3, §2, KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

lijke zelfstandige dient voor de toekenning evenwel aan een aantal voorwaarden te voldoen.³³

Minister van Werk Joëlle Milquet stelde ook voor een ‘sociale dienstencheque’ in te voeren, waarbij de aankoopprijs voor de gebruiker op 4 euro zou worden ingesteld. Bedoeling hiervan was “bepaalde categorieën personen met een laag inkomen de kans te geven aan een verlaagde prijs een beroep te doen op het dienstenchequestelsel” (Milquet, 2009a). Voor 2009 was hiervoor een budget van 1,7 miljoen euro uitgetrokken. Het is evenwel nog steeds wachten op een KB die de toepassingsmodaliteiten definieert. Vraag is welke budgettaire en organisatorische impact de invoering van de ‘sociale dienstencheque’ mogelijks zal hebben. Tegelijk stelt zich de vraag of de kostprijs van één dienstencheque nog te hoog ligt voor de lagere inkomens? Het blijkt dat het gebruik van de dienstencheque bij de lage inkomens zeker niet beperkt te noemen is (figuur 1.2). Evenwel evolueert het gebruik mee met het inkomen. Het aantal gebruikers in de hoogste inkomensklasse ligt 25,6% hoger dan het gebruik in de laagste inkomensklasse (Haigner, Jenewein, Schneider & Wakolbinger, 2010, p. 17).



Bron: Haigner, Jenewein, Schneider & Wakolbinger, 2010

Figuur 1.2 Gebruik van de dienstencheques volgens inkomen

2.3 Uitgiftemaatschappij

Sinds 1 januari 2008 staat Sodexo in voor de uitgifte van dienstencheques en neemt daarbij de fakkel over van Accor. De gebruiker dient in het bezit te zijn van dienstencheques wanneer hij een dienstenchequeactiviteit wil laten uitvoeren en ver-

³³ Zie art. 3, KB van 17 januari 2006 tot invoering van een stelsel van uitkeringen voor moederschapshulp ten gunste van vrouwelijke zelfstandigen en tot wijziging van het KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

goeden. Daarvoor plaatst hij een bestelling bij de uitgiftemaatschappij. De dienstencheques blijven 8 maanden geldig voor de gebruikers plus 1 bijkomende maand voor de erkende ondernemingen om de cheques terug naar Sodexo te zenden.³⁴ De gebruiker kan maximaal 750 dienstencheques per kalenderjaar aanschaffen, dat zijn ongeveer 15 cheques per week of 2 dagen huishoudelijke hulp, tegen een betaling van 7,5 euro per cheque (maximaal 5 625 euro per jaar) aan de uitgiftemaatschappij. In het kader van de begrotingsopmaak van oktober 2009 is vanaf 1 januari 2010 het aantal dienstencheques per gebruiker evenwel beperkt tot 500 per jaar (Ministerraad, 2009).³⁵ Via deze ingreep zou een bedrag van 33 miljoen euro bespaard worden.³⁶ Indien de gebruiker zelf mindervalide is of een gehandicapt kind ten laste heeft, kan hij meer dienstencheques aanschaffen met een maximum van 2 000 dienstencheques per kalenderjaar.³⁷

De uitgiftemaatschappij ontvangt de aankoopprijs enerzijds via de betaling door de gebruiker en anderzijds via de tegemoetkoming van de Federale Overheid. Op die manier ontvangt Sodexo per dienstencheque een bedrag van 20,80 euro.³⁸ Daarnaast wordt er ook een onkostenvergoeding aan de uitgiftemaatschappij betaald, een bedrag van 0,0852 euro (zonder BTW) per dienstencheque sinds 1 januari 2008. Accor Services werd tussen 2004-2007 voor een bedrag van 0,32 euro (zonder BTW) per dienstencheque vergoed (Rekenhof, 2009). Dit weerspiegelt ook hoe genereus de oorspronkelijke onkostenvergoeding was daar het bijna 4 keer hoger lag dan het huidige bedrag.

2.4 Werknemers

De werknemers sluiten een 'arbeidsovereenkomst dienstencheques' af.³⁹ Werknemers tewerkgesteld onder het stelsel van de dienstencheques konden we tot voor kort situeren onder twee categorieën: A of B.

Werknemers van categorie A maken tijdens hun tewerkstelling aanspraak op een werkloosheidsuitkering, op een leefloon of op financiële sociale hulp.⁴⁰ Van deze personen wordt verwacht dat ze op zoek zijn naar een voltijdse job of minstens

³⁴ Art. 3, §2 en art. 7, KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

³⁵ Art. 1, KB van 21 december 2009 tot wijziging van het KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

³⁶ KB van 12 december 2009 tot wijziging van het KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques. Vraag is of dit bedrag geen overschatting is wetende dat in 2009 gemiddeld 118 dienstencheques per gebruiker werden geconsumeerd (zie tabel 1.6).

³⁷ Art. 3, §2, KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

³⁸ De gebruiker betaalt 7,50 euro per dienstencheque aan Sodexo, terwijl de Federale Overheid de overige 13,30 euro per dienstencheque voor haar rekening neemt (KB van 11 december 2008 tot wijziging van het KB van 12 december 2001).

³⁹ Art. 7bis, Wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen.

⁴⁰ Oorspronkelijk art. 2, §1, 7°, Wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen.

een job waarin ze geen nood en recht meer hebben op een aanvullende uitkering.⁴¹

Onder categorie B worden alle andere werknemers ondergebracht die beschikken over een arbeidsovereenkomst dienstencheques.⁴² Ze ontvangen geen werkloosheidsuitkering en kunnen zich kandidaat stellen voor een zeer beperkt aantal arbeidsuren per week.⁴³ Het betreft hier meestal personen die uit vrije keuze slechts een beperkt aantal uren per week willen werken en die bovendien vrij in de omvang van hun arbeidsprestaties zijn. Categorie B heeft de regularisering en officialisering van zwartwerkers via het stelsel van de dienstencheques als doelstelling.⁴⁴

Het onderscheid tussen beide categorieën is evenwel recentelijk opgeheven door een KB van 12 juli 2009.⁴⁵ Dit brengt gevolgen met zich mee voor de mogelijkheid van cumulatie van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur. Bij werknemers van categorie A konden gedurende een periode van 6 maanden opeenvolgende contracten van bepaalde duur afgesloten worden. Terwijl dit voor categorie B beperkt werd tot 3 maanden. Door de opheffing wordt vanaf 1 september 2009 de toegelaten periode voor alle werknemers bepaald op 3 maanden. Vanaf de eerste gewerkte dag van de vierde maand bij een zelfde werkgever zijn de partijen verbonden met een arbeidsovereenkomst dienstencheques van onbepaalde duur, met een minimum wekelijkse arbeidsduur van minstens 13 uur voor de werknemers die bijkomende uitkeringen genieten en minstens 10 uur voor alle andere dienstenchequewerknemers (www.rva.be).⁴⁶

Op het gebied van werkgelegenheid had men de creatie van 25 000 bijkomende banen tegen eind 2007 voor ogen.⁴⁷ De memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot bevordering van buurtdiensten en -banen stelt evenwel ook het volgende: "De gevolgen op de werkgelegenheid worden niet enkel kwantitatief, maar ook kwalitatief gemeten".⁴⁸ Beide aspecten zijn dus van belang bij de evaluatie terwijl nu vaak enkel het kwantitatieve aspect belicht wordt.

⁴¹ Amendement nr. 1 van de regering, ontwerp van programmawet, Parl. St. Kamer 2003-04, nr. 0473/010,13.

⁴² Oorspronkelijk art. 2, §1, 8°, Wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen.

⁴³ In tegenstelling tot categorie A kan men minder dan 3 uur per dag tewerkgesteld worden. Er is geen minimumduur van de prestaties voorzien.

⁴⁴ Amendement nr. 1 van de regering, ontwerp van programmawet, Parl. St. Kamer 2003-04, nr. 0473/010,13.

⁴⁵ KB van 12 juli 2009 tot wijziging van het KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

⁴⁶ Art. 7 octies, Wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen. Art. 9bis, KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

⁴⁷ Zie *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008* (geciteerd in Rekenhof, 2009, p. 40, voetnoot 52).

⁴⁸ Memorie van toelichting, Wetsontwerp tot bevordering van buurtdiensten en -banen, 1 juni 2001, DOC 50-1281/001, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, p. 8.

De activiteiten waarvoor dienstencheques mogen gebruikt worden, brengt met zich mee dat het hier gaat om een uitsluitend vrouwgeoriënteerd en gesubsidieerd arbeidssegment.⁴⁹ De doelstelling om laaggeschoolde langdurig werklozen op de arbeidsmarkt te integreren is dus beperkt tot het vrouwelijke deel hiervan. Wat doet men met de mannelijke (langdurig) werklozen? Verschillende pistes kunnen hier bewandeld worden. Zo kunnen de activiteiten, waarvoor dienstencheques mogen gebruikt worden, verruimd worden naar meer 'mannelijke' jobs (bv. klusjes in de woning, ...). Gezien de budgettaire kost van het huidige systeem, lijkt een verdere uitbreiding van activiteiten evenwel niet aan de orde.

2.5 Erkende onderneming

De erkende onderneming is een natuurlijk persoon of rechtspersoon wiens activiteit of doel ten minste gedeeltelijk bestaat in het leveren van buurtwerken of -diensten, die hiervoor erkend is en die daarbij de gebruiker de kwaliteit en de veiligheid garandeert van deze diensten.⁵⁰ Om een erkenning te verkrijgen en te behouden moet de onderneming voldoen aan een aantal voorwaarden.⁵¹ Nadat de werknemer zijn diensten bij de gebruiker heeft verstrekt en vervolgens een dienstencheque ontvangen heeft, stuurt de erkende onderneming de ontvangen dienstencheques op naar de uitgiftemaatschappij Sodexo die per dienstencheque 20,80 euro (anno 2010) aan de betrokken onderneming betaalt.

Het aantal erkende en actieve ondernemingen is de voorbije jaren sterk toegenomen (tabel 1.1 en figuur 1.3). Evenwel is niet elke erkende onderneming ook effectief een actieve onderneming. Om als 'actief' beschouwd te worden moet de erkende onderneming ten minste één cheque per jaar voor terugbetaling hebben ingediend. Wanneer we de evolutie van het aantal erkende ondernemingen onder de loep nemen, dan merken we dat dit aantal verdrievoudigd is ten opzichte van de start in 2004. Het aantal erkende ondernemingen steeg tussen eind 2004 en eind 2007 jaarlijks met meer dan 30%. Deze sterke groei kende echter in 2008 een sterke terugval. Voor 2009 ligt de procentuele toename van het aantal erkende ondernemingen terug hoger dan voor 2008. Het is tegelijk opmerkelijk dat er een groot verschil bestaat tussen het aantal erkende ondernemingen en het aantal effectief actieve ondernemingen. Evenwel is deze marge kleiner geworden over de jaren heen (van 35,8% in 2004 naar 11,2% in 2008). Dit verschil zal nog kleiner zijn wanneer bij de erkende ondernemingen het aantal ingetrokken erkenningen voor dat jaar afgetrokken wordt.⁵²

⁴⁹ Op basis van de feminisatiegraad naar bedrijfstak, ligt dit het hoogst voor 'huishoudelijk personeel voor de gezinnen' (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, Verslag 2007, p. 29).

⁵⁰ Art. 2, §1, 5° en 6°, Wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen. De erkenning en de intrekking gebeurt door de minister van Werkgelegenheid, na advies van een adviescommissie 'erkenningen'.

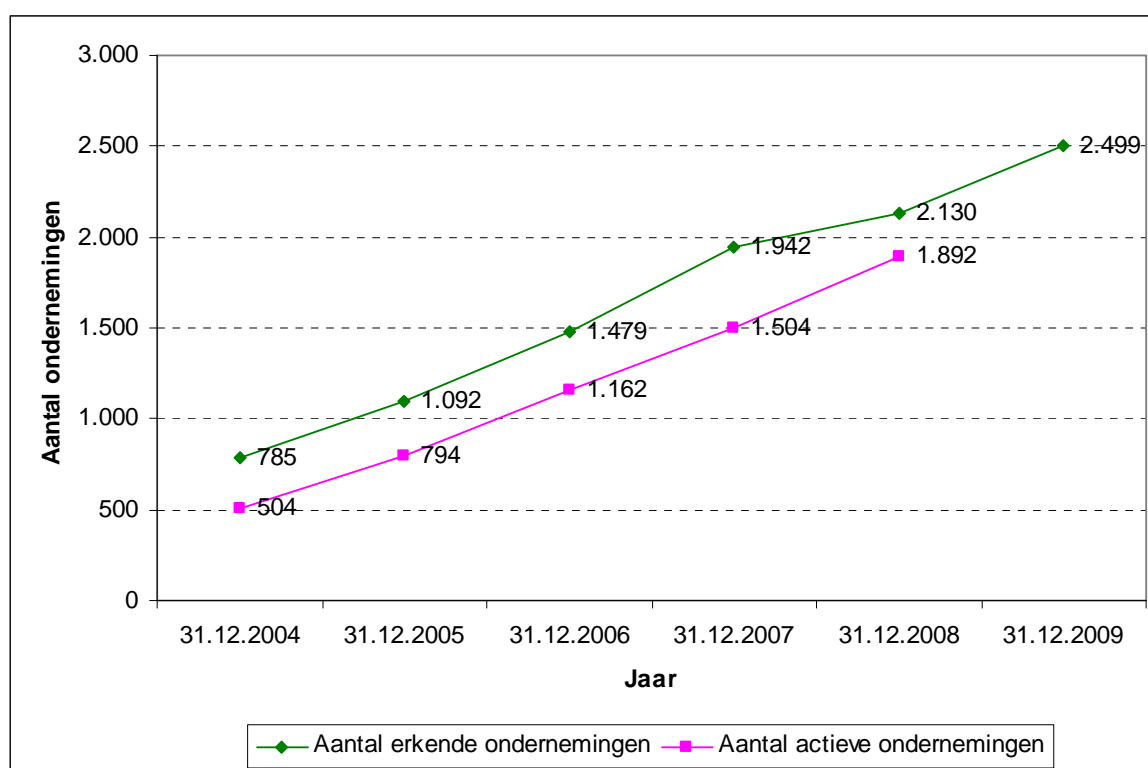
⁵¹ Art. 2, §2, Wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen.

⁵² Bijvoorbeeld voor 2007 werden er 222 erkenningen ingetrokken (IDEA Consult, 2008, p. 20).

Tabel 1.1 Erkende en actieve ondernemingen, aantal en procentuele wijziging, 2004-2009

	31/12/04	31/12/05	31/12/06	31/12/07	31/12/08	31/12/09
Aantal erkende ondernemingen	785	1 092	1 479	1 942	2 130	2 499
% wijziging		39,1	35,4	31,3	9,7	17,3
Aantal actieve ondernemingen	504	794	1 162	1 504	1 892	
% wijziging		57,5	46,3	29,4	25,8	

Bron: IDEA Consult op basis van gegevens RVA; RVA statistieken, 2009



Bron: IDEA Consult op basis van gegevens RVA; RVA statistieken, 2009

Figuur 1.3 Aantal erkende en actieve ondernemingen, 2004-2009

We kunnen de erkende ondernemingen opdelen in 3 grote groepen, met name de private for-profit ondernemingen, de private non-profit ondernemingen of bedrijven in de zogenaamde 'derde sector' en de publieke ondernemingen. Volgende tabel 1.2 wijst de verschillende types van ondernemingsvormen erkend in het kader van het stelsel van de dienstencheques toe aan elk van deze 3 grote groepen. Deze opdeling is echter in het evaluatieverslag van 2008 (IDEA Consult, 2009) niet meer overgenomen. De consultant pleit voor een nieuwe opdeling (bijvoorbeeld

naar sociale doelstelling) (IDEA Consult, 2009, p. 43).⁵³ Hierdoor verdwijnt evenwel het globale beeld van de evolutie van het aantal erkende ondernemingen per type. Op basis van gegevens beschikbaar binnen de RVA is evenwel een recent beeld verkregen (situatie november 2009) over de opdeling van de dienstenchequeondernemingen (RVA, 2009b, p. 23).

Wij zien een doorgedreven 'commercialisering' van deze sector. Het zijn in hoofdzaak de private for-profit ondernemingen die over een erkenning beschikken. Eind 2009 was meer dan 60% van de erkenningen toegekend aan een private for-profit onderneming. Over de periode 2004-2009 zijn het aantal erkende commerciële private ondernemingen en natuurlijke personen sterk toegenomen (tabel 1.2). Zij maakten eind 2009 respectievelijk 43% en 18% van het totale aantal dienstenchequeondernemingen uit. Deze sterke toename van het aantal private for-profit ondernemingen in het dienstenchequestelsel geeft aanleiding tot discussie. Onder meer worden volgende vragen gesteld: zijn de erkenningsvoorwaarden te soepel?; zijn de private for-profit ondernemingen extra 'inbreukgevoelig'?; moeten deze diensten (of bepaalde) niet gereserveerd blijven tot private non-profit ondernemingen en publieke ondernemingen?; leidt de toename tot een privatisering van thuishulp? Vraag is ook of deze sterke vertegenwoordiging van erkende private for-profit ondernemingen ook weerspiegeld wordt in de tewerkstelling van dienstenchequewerknemers door deze ondernemingen (zie bespreking tabel 1.7)?

⁵³ De nadelen van de opdeling naar de oorspronkelijke categorieën zijn volgens de consultant: de opdeling is niet exhaustief; de opdeling laat niet toe om een beeld te krijgen van de activiteiten van de sociale economie, de opdeling tussen interimbedrijf en handelsvennootschap is niet consistent (IDEA Consult, 2009, p. 43).

Tabel 1.2 Onderverdeling naar categorie en type onderneming, aantal erkende ondernemingen, 2004-2009

	31/12/2004		31/12/2005		31/12/2006		31/12/2007		30/11/2009	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
<i>Private for-profit ondernemingen</i>										
Commerciële private onderneming	162	21,4	289	26,7	501	33,9	738	38,0	1 070	43,3
Interimbedrijven	25	3,3	39	3,6	35	2,4	38	2,0	34	1,4
Natuurlijke personen	38	5,0	83	7,7	165	11,2	293	15,1	439	17,8
<i>Private non-profit ondernemingen</i>										
Inschakelingsbedrijf	25	3,3	41	3,8	69	4,7	92	4,7	103	4,2
Vzw	141	18,6	187	17,3	240	16,2	284	14,6	336	13,6
PWA	186	24,5	234	21,6	242	16,4	249	12,8	235	9,5
<i>Publieke ondernemingen</i>										
Gemeente			9	0,8	9	0,6	10	0,5	9	0,4
OCMW	181	23,9	201	18,6	218	14,7	238	12,3	245	9,9
Totaal*	758	100	1 083	100	1 479	100	1 942	100	2 471	100

* In 2004 waren er 785 erkende ondernemingen. Het bestand waarop de analyse werd uitgevoerd telde echter maar 758 records (IDEA Consult, 2005, p. 83). In 2005 hadden 1 083 ondernemingen een erkenning. Een aantal erkenningen werd echter ingetrokken waardoor het aantal erkende ondernemingen op 31 december 2005 lager ligt (1 038) (IDEA Consult, 2006, p. 17). De tabel werd berekend op basis van de 3e kwartaalenquête 2005, wat wellicht het verschil verklaart met de uiteindelijk 1 092 erkende ondernemingen geciteerd in de kerncijfers. In de loop van het jaar 2007 werd de erkenning van 222 ondernemingen ingetrokken waardoor het aantal ondernemingen dat op 31 december 2007 over een erkenning beschikt, lager ligt (1 720 ondernemingen) (IDEA Consult, 2008, p. 20).

Bron: IDEA Consult op basis van gegevens RVA, 2005-2008; RVA, 2009b

De onderneming die buurtwerken en -diensten wil leveren kan een natuurlijk persoon zijn of een rechtspersoon. De natuurlijke personen worden samen met de commerciële private ondernemingen en interimbedrijven ondergebracht bij de private for-profit ondernemingen. Vervolgens hebben we de private non-profit ondernemingen: het inschakelingsbedrijf/invoegbedrijf en de Vereniging Zonder Winstoogmerk (vzw).

Binnen de sociale (inschakelings)economie is het zowel federaal als gewestelijk mogelijk om een erkenning als 'onderneming met sociale doelstellingen' te krijgen. Het gaat hierbij onder meer om inschakelingsbedrijven (federaal niveau) en invoegbedrijven/entreprises d'insertion (gewestelijk niveau).⁵⁴

⁵⁴ Merk op dat in ons rapport soms beide termen gehanteerd worden. We hanteren echter steeds de beperkte definitie van invoegbedrijven/entreprises d'insertion die een erkenning als dienstenchequeonderneming verkregen hebben.

Inschakelingsbedrijven zijn “ondernemingen en verenigingen met rechtspersoonlijkheid die als sociaal doel de socioprofessionele inschakeling van bijzonder moeilijk te plaatsen werklozen hebben via een activiteit van productie van goederen of diensten”.⁵⁵ De federale erkenning als inschakelingsbedrijf geeft recht op de tewerkstelling van moeilijk bemiddelbare werklozen door middel van de tewerkstellingsmaatregel ‘Sociale Inschakelingseconomie’ (SINE).

Daarnaast bestaan er op gewestelijk niveau de zogenaamde invoegbedrijven (Vlaanderen) – les entreprises d’insertion (Wallonië & Brussel). Het invoegbedrijf (gewestelijke erkenning) is een onderneming die zich richt op de tewerkstelling van kansengroepen binnen een kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen.⁵⁶ Om recht op een subsidie te hebben in Vlaanderen mogen de in dienst genomen werknemers hoogstens een diploma Hoger Secundair hebben en moeten de dag voor hun tewerkstelling aan één van volgende kenmerken voldaan hebben:⁵⁷

- jonger dan 50 jaar en minstens 12 maanden inactief;⁵⁸
- ouder dan 50 en minstens 6 maanden inactief;
- minstens 6 maand leefloongerechtigd of arbeidsgehandicapt;
- deeltijds werkzoekende leerling van het deeltijds beroepssecundair onderwijs.⁵⁹

Drie segmenten werden in Vlaanderen oorspronkelijk in het invoegprogramma gedefinieerd: het collectieve segment (wat vanaf 1 januari 2008 tot de Lokale Diensteneconomie behoort); het commerciële segment en de dienstenchequebedrijven. We beperken ons tot de verdere analyse van de invoegbedrijven die met dienstencheques werken.

⁵⁵ Art. 1, 1°, Ministerieel Besluit van 4 mei 2007 tot bepaling van de erkenningsprocedure van de inschakelingsbedrijven.

⁵⁶ Zie website sociale economie/invoegbedrijven. Dit is een specifieke omschrijving voor Vlaanderen die gedeeltelijk opgaat voor de andere gewesten. Voor Wallonië verwijzen we naar het ‘Décret du 18 décembre 2003 relatif aux conditions auxquelles les entreprises d’insertion sont agréées et subventionnées’. Hierbij wordt in art. 2, 1° het begrip ‘invoegbedrijf’ als volgt omschreven (vertaling): “... met als maatschappelijk doel de sociale integratie en de inschakeling in het arbeidsproces van moeilijk te plaatsen werkzoekenden door middel van een activiteit die goederen en diensten produceert”.

⁵⁷ Besluit van 15 juli 2005 van de Vlaamse Regering betreffende de erkenning en financiering van de invoegbedrijven.

⁵⁸ Onder inactief wordt het volgende verstaan: ‘noch in loondienst, noch op zelfstandige basis hebben gewerkt, noch als cursist een individuele beroepsopleiding (IBO) hebben gevolgd’.

⁵⁹ In Wallonië is sprake van een ‘moeilijk te plaatsen werkzoekende’. Art. 2, 2°, Décret du 18 décembre 2003 relatif aux conditions auxquelles les entreprises d’insertion sont agréées et subventionnées, omschrijft het begrip als volgt (vertaling): “persoon die bij zijn indienstneming door het invoegbedrijf niet houder is van een diploma van het hoger secundair onderwijs of van een daarmee gelijkgesteld diploma en die als werkzoekende ingeschreven is bij de FOREM”.

Het aantal invoegwerknemers binnen het dienstenchequestelsel is in Vlaanderen de voorbije jaren procentueel sterk toegenomen (tabel 1.3).

Tabel 1.3 Evolutie invoegwerknemers 'dienstenchequeondernemingen', Vlaanderen, 2006-2008

2006	2007	%-wijziging t.o.v. 2006	2008	%-wijziging t.o.v. 2007
647	1 083	67	1 430	32

Bron: Van den Bossche, 2009, p. 15

Inzake de tewerkstelling van kansengroepen door de invoegbedrijven in Vlaanderen constateren we een positieve evolutie (tabel 1.4). Zowel het procentuele aandeel allochtonen, arbeidsgehandicapten, 50-plussers en vrouwen die werkzaam zijn binnen een 'invoegbedrijf-dienstenchequeonderneming' is over de periode 2005-2008 toegenomen.

Tabel 1.4 Diversiteit bij de invoegbedrijven en dienstenchequeondernemingen, %, Vlaanderen, 2005-2008

	Invoegbedrijven 'dienstencheques'	Totaal invoeg- bedrijven	Totaal dienstencheque- bedrijven (België)
<i>Allochtonen</i>			
2005	6,6	23,6	6,7
2006	9,4	23,6	-
2007	12,9	22,6	13,6
2008	16,4	22,0	-
<i>Arbeidsgehandicapten</i>			
2005	8,1	9,2	-
2006	10,3	10,3	-
2007	11,3	11,3	-
2008	11,3	12,6	-
<i>50+</i>			
2005	7,7	12,3	8,3
2006	15,8	16,4	10,7
2007	21,5	20,2	12,1
2008	21,3	19,0	13,7
<i>Vrouwen</i>			
2005	97,8	51,8	98,7
2006	97,3	63,0	98,4
2007	97,7	70,8	98,1
2008	98,2	82,7	97,9

Bron: Van den Bossche, 2009, p. 15; IDEA Consult, 2006-2009

Gewezen Vlaams Minister Van Brempt besliste om vanaf november 2008 geen nieuwe aanvragen meer toe te laten als 'invoegbedrijf-dienstenchequeonderne-

ming'. Het cumuleren van de subsidies als invoegbedrijf met deze als dienstenchequeonderneming zou in strijd zijn met de 'groepsvrijstellingsverordening' (Van Brempt, 2008, p. 51).⁶⁰ Op zich is dit spijtig daar één van de oorspronkelijke doelstellingen bij de instelling van de dienstencheques was om langdurig laaggeschoolde werklozen te integreren op de arbeidsmarkt. Invoegbedrijven zijn voor de verwezenlijking van deze doelstelling een ideaal kanaal. Tabel 1.4 toont aan dat het aantal tewerkgestelde 50+ in de invoegbedrijven aanzienlijk hoger ligt dan voor het totaal van de dienstenchequeondernemingen. De Lissabon-doelstelling in gedachten waarbij tegen 2010 een werkzaamheidsgraad van 50% gehaald moet worden voor de 55-plussers, kunnen initiatieven die de werkgelegenheid bij dit segment doen stijgen, alleen maar aangemoedigd worden. In Brussel en Wallonië kunnen wel nog aanvragen ingediend worden om erkend te worden als 'invoegbedrijf-dienstenchequeonderneming'.

De vzw wordt gekenmerkt door de afwezigheid van de winstdoelstelling; de vereniging keert haar winsten niet uit en streeft een sociale doelstelling na (Coates & Van Opstal, 2009). Veel diensten die gezinszorg aanbieden vallen onder dit juridisch statuut.

Tot slot hebben we de gemeente, het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) en het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap (PWA) in de categorie publieke ondernemingen. De PWA is een vzw, aanwezig in elke gemeente of gemeentegroep en organiseert activiteiten die niet voorzien zijn in het reguliere arbeidscircuit (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg).

De verscheidenheid van aanbieders, waarbij zich verschillen in doelstellingen voordoen (winstdoelstelling versus sociale doelstellingen), zorgt ervoor dat zowel de kwaliteit van de tewerkstelling als de kwaliteit van de dienstverlening sterk kan uiteenlopen. Zowel voor de kwaliteit van de tewerkstelling (in termen van opleiding, vergadermomenten, contracttype, uurloon, tewerkstellingsperiode)⁶¹ als voor de kwaliteit van de dienstverlening (bijvoorbeeld het voeren van een verkennend gesprek) vertonen de organisaties die zich daarnaast richten op gezins- en bejaardenhulp de beste resultaten (Henry, Nassaut, Defourny & Nyssens, 2009). Het zijn in hoofdzaak de dienstenchequeondernemingen met een sociale doelstelling die de beste kwaliteitsgaranties bieden (Ibid., p. 270). Dit in tegenstelling tot de private for-profit dienstenchequeondernemingen die beduidend minder goed scoren (in hoofdzaak interimbedrijven).

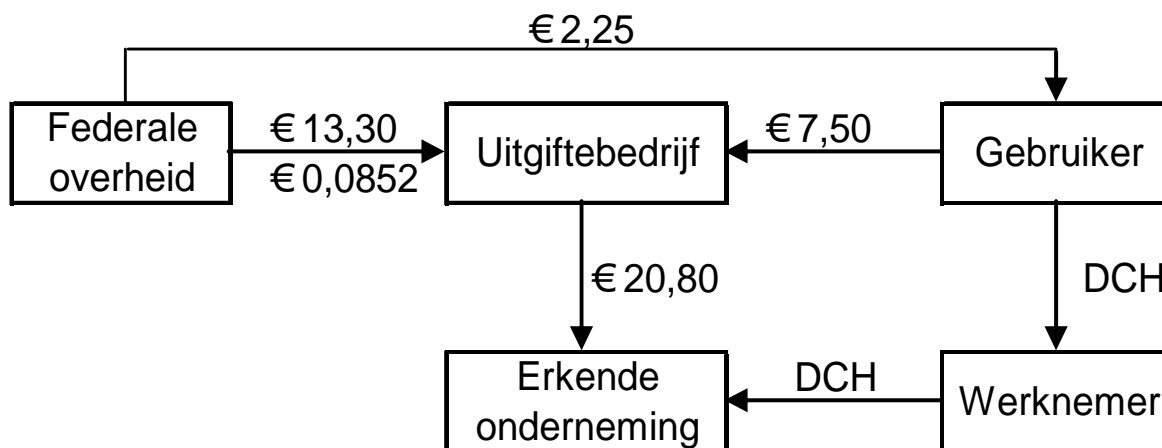
⁶⁰ Verordening (EG) Nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008.

⁶¹ Op sommige van deze kwaliteitsindicatoren wordt in dit rapport verder ingegaan.

3. Feiten en cijfers

3.1 Algemeen

De volgende figuur vat de geldstroom anno 2010 samen van uitgifte, gebruik en inning van een dienstencheque (DCH). De Federale tegemoetkoming aan het uitgiftebedrijf bedraagt 13,30 euro per DCH. Daar bovenop krijgt de uitgiftemaatschappij een onkostenvergoeding van 0,0852 euro zonder BTW per DCH. Verder staat de Federale overheid de gebruiker een fiscale aftrek van 30% toe op het betaalde bedrag van 7,50 euro aan de uitgiftemaatschappij, wat overeenkomt met 2,25 euro anno 2010. Dit brengt ons bij 15,64 euro overheidssteun per DCH. Wel dient te worden opgemerkt dat de belastingaftrek wordt beperkt tot een aankoopbedrag van 2 510 euro per gebruiker (aanslagjaar 2011, inkomsten 2010). Aangezien de lonen die uitbetaald worden aan de dienstenchequewerknemers gekoppeld zijn aan de spilindex, kan de kostprijs voor de overheid verder oplopen doordat dienstenchequeondernemingen recentelijk recht hebben gekregen op een extra vergoeding wanneer deze index overschreden wordt.⁶² Dit bedrag bedraagt 2% van 73% van de aankoopprijs van een dienstencheque, ofwel momenteel 0,11 euro per aangekochte dienstencheque. Dit kan een aanzienlijke bijkomende kost worden.



* DCH staat voor dienstencheques.

Figuur 1.4 Basismodel van de geldstroom per uitgifte, gebruik en inning van een dienstencheque in het jaar 2010*

Een persoon die van het systeem van de dienstencheques gebruik wil maken, bestelt eerst cheques bij het uitgiftebedrijf Sodexo. Het betreft een bestelling van minimaal 10 DCH tegen een kostprijs van 7,50 euro per cheque (anno 2010). De

⁶² Art. 8, KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques. Art. 11, KB van 12 juli 2009 tot wijziging van het KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

bekomen cheques hebben een geldigheidsduur van 8 maanden te rekenen vanaf de uitgifte.

Een werknemer ontvangt 1 DCH per gepresteerd arbeidsuur. De gebruiker overhandigt daarbij een door hem ondertekende en gedagtekende DCH aan de werknemer op het moment dat de buurtwerken of -diensten zijn uitgevoerd. De werknemer vult zijn naam in en zet zijn handtekening op de DCH.⁶³ Daarnaast moet de erkende onderneming haar erkenningsnummer en haar identiteit op de DCH vermelden.⁶⁴ Bovendien kan sinds 1 september 2006 de aankoop en het gebruik van dienstencheques via een elektronische procedure verlopen. Een gebruiker opent daartoe eerst een elektronische rekening van dienstencheques. Als de gebruiker ingeschreven is als elektronische gebruiker, kan hij de dienstencheques bestellen bij Sodexo. Na het uitvoeren van een overschrijving beschikt de gebruiker over een portefeuille aan dienstencheques waarmee hij de dienstenchequewerknemers betaalt.

Ten slotte int de erkende onderneming al haar ontvangen dienstencheques bij het uitgiftebedrijf, dit binnen 9 maanden na uitgifte, en krijgt daarvoor in ruil 20,80 euro per DCH.

Volgende tabel 1.5 vat de evolutie van de prijszetting voor de gebruiker en de tegemoetkoming van de Staat samen voor de periode 2001-2009. We stellen vast dat de prijs van een DCH over deze periode vaak werd gewijzigd. Het oorspronkelijke bedrag van 23,56 euro die dienstenchequeondernemingen per dienstencheque ontvingen (bij de zogenaamde 'eerste generatie' dienstencheques) is ondertussen gedaald tot 20,80 euro (-11,7%). Dit toont onder meer aan hoe 'genereus' het systeem al bij de aanvang was en hoe weinig gefundeerd deze prijszetting tot stand is gekomen. Het moge duidelijk zijn dat men gestart is zonder al te veel spaarzin. De uitgevoerde correcties evolueerden naar een daling van de tegemoetkoming van de overheid (met 4,06 euro per uur of -23,4%) en een stijging van de prijs voor de gebruiker (met 1,3 euro per uur vóór fiscale aftrek of +21,0%). De werkelijke prijsstijging voor de gebruiker bedraagt door de fiscale aftrek van 30% echter geen 1,3 euro maar wel 91 eurocent.

⁶³ Art. 6, KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

⁶⁴ Art. 7, KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

Tabel 1.5 Evolutie prijszetting voor gebruiker en tegemoetkoming van de Staat, 2001-2009

KB	12/12/2001	9/01/2004	11/07/2004	10/11/2004	16/01/2007	28/04/2008	27/10/2008	11/12/2008
Datum inwerkingtreding	22/12/2001	1/01/2004	20/07/2004	20/11/2004	1/01/2007	1/05/2008	1/11/2008	1/01/2009
Ontvangen door erkende onderneming	23,56	19,47	21,00	21,00	20,00	20,50	20,80	20,80
Tegemoetkoming van de Staat (consumptiesubsidie)	17,36	13,27	14,80	14,30	13,30	13,50	13,80	13,30
Prijs voor de gebruiker (vóór fiscale aftrek)	6,20	6,20	6,20	6,70	6,70	7,00	7,00	7,50
Fiscale aftrek van 30% ¹		1,86	1,86	2,01	2,01	2,10	2,10	2,25
Prijs voor de gebruiker (na fiscale aftrek)		4,34	4,34	4,69	4,69	4,90	4,90	5,25
Onkostenvergoeding aan uitgiftemaatschappij		0,32	0,32	0,32	0,32	0,0852 ²	0,0852	0,0852
Totale Federale tegemoetkoming (incl. consumptiesubsidie, fiscale aftrek en onkostenvergoeding)		15,45	16,98	16,63	15,63	15,69	15,99	15,64
% tussenkomst Staat in de totale kostprijs		79,4	80,9	79,2	78,2	76,5	76,9	75,2

¹ De fiscale aftrek wordt toegekend tot een maximumbedrag van 2 510 euro aan aangekochte dienstencheques (aanslagjaar 2010, inkomsten 2009). Ook voor de inkomsten van 2010 is het maximumbedrag bepaald op 2 510 euro.

² Sodexo gaf reeds vanaf 1 januari 2008 de dienstencheques uit.

Bron: Op basis van KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques en wijzigingen van het KB van 12 december 2001

We merken op dat de tegemoetkoming van de Federale Overheid in de vorm van een consumptiesubsidie vanaf 2007 met 1 euro werd teruggeschroefd. Dit had geen weerslag op de gebruiker maar wel op de erkende onderneming die dan 1 euro per cheque minder ontving. In de jaren 2008 en 2009 werd dit bedrag geleidelijk aan weer omhoog gebracht naar respectievelijk 20,50 en 20,80 euro per dienstencheque. Vanaf 2008 moet de gebruiker voor het eerst sinds eind 2004 ook meer betalen per dienstencheque, met name 7 euro in 2008 en 7,50 euro in 2009. Hierdoor steeg de kostprijs van 1 dienstencheque voor de gebruiker met 4,5% over de periode 2007-2008 en met 7,1% over de periode 2008-2009. Deze hogere prijs per dienstencheque wordt echter voor een stuk gecompenseerd via de fiscale aftrek.

Een hogere prijs voor de gebruiker impliceert dus een hogere fiscale aftrek, wat de totale federale tegemoetkoming weer zou laten stijgen. We zien echter dat in het jaar van de prijsstijging voor de gebruiker (2008) eveneens een daling van de onkostenvergoeding voor de uitgiftemaatschappij plaatsvindt, dat zo goed als de gestegen fiscale aftrek compenseert. Om die reden slaagt de overheid er toch in de daling van 1 euro tegemoetkoming per dienstencheque vanaf 2007 te behouden. Vaststelling is evenwel dat de overheid vandaag 75,2% van de kostprijs van het dienstenchequesysteem ('enge' definitie) op zich neemt, wat op zich een gigantische subsidiëring en ondersteuning betekent.

3.2 Volume en bestedingen

Volgende tabel 1.6 heeft betrekking op de evolutie van het aantal ingeschreven en actieve gebruikers, het aantal werknemers tewerkgesteld, het aantal aangekochte en terugbetaalde dienstencheques, het aantal erkende en actieve ondernemingen en de bestedingen van de RVA over de periode 2004-2009.

Tabel 1.6 Evolutie van het aantal ingeschreven en actieve gebruikers, het aantal aangekochte en terugbetaalde dienstencheques, het aantal tewerkgestelde werknemers, het aantal erkende en actieve ondernemingen, bestedingen RVA, 2004-2009, België

	31/12/04	31/12/05	31/12/06	31/12/07	31/12/08	31/12/09
Gecumuleerd aantal ingeschreven gebruikers (excl. moederschapshulp)	120 247	251 182	418 383	598 375	772 460	
Groeivoet (in %)		108,9	66,6	43,0	29,1	
Gecumuleerd aantal ingeschreven gebruikers m.b.t. moederschapshulp			1 624	4 187	5 792	
Groeivoet (in %)				157,8	38,3	
Aantal actieve gebruikers (incl. moederschapshulp)		190 734	316 101	449 626	581 051	665 884
Groeivoet (in %)			65,7	42,2	29,2	14,6
Aantal werknemers tewerkgesteld (RVA)	15 077	28 933	61 759	87 152	103 437	
Groeivoet (in %)		91,9	113,5	41,1	18,7	
Aantal werknemers tewerkgesteld (RSZ)				64 273	93 697	
Aantal aangekochte DCH (incl. moederschapshulp)	8 111 261	20 313 813	36 096 682	53 453 329	73 993 322	78 673 829
Groeivoet (in %)		150,4	77,7	48,1	38,4	6,3
Aantal terugbetaalde DCH	5 619 745	17 215 123	32 186 234	49 187 499	65 443 466	78 995 082
Groeivoet (in %)		206,3	87,0	52,8	33,1	20,6
Gemiddeld aangekochte DCH per actieve gebruiker (incl. moederschapshulp)		107	114	119	127	118
Aantal erkende ondernemingen*	785	1 038	1 438	1 720	2 130	2 499
Groeivoet (in %)		32,2	38,5	19,6	23,8	17,3
Aantal actieve ondernemingen	504	794	1 162	1 504	1 892	
Groeivoet (in %)		57,5	46,3	29,4	25,8	
Besteding RVA (miljoen euro)	90,93	239,14	445,52	652,88	882,41	1 051,04
Groeivoet (in %)		163,0	86,3	46,5	35,2	19,1

* Rekening houdende met de ingetrokken erkenningen in dat jaar.

Bron: IDEA Consult op basis van gegevens RVA; RVA, Jaarverslagen; RVA, 2009b

De tabel schetst een algemeen beeld van een forse expansie van de vraag naar en aanbod van dienstencheques, alsook de impact op de bestedingen van de RVA.

Het aantal actieve gebruikers van dienstencheques is sinds het begin systematisch blijven toenemen. Onder 'actieve gebruiker' verstaan we diegene die gedurende de laatste 12 maanden ten minste 1 dienstencheque heeft aangekocht. Eind 2009 waren er 665 884 actieve gebruikers van dienstencheques (inclusief moederschaps-hulp) en stond eind 2008 de gecumuleerde teller van ingeschreven gebruikers⁶⁵ (excl. moederschaps-hulp) op 772 460. Onder meer hierdoor deed zich een toename van het aantal aangekochte dienstencheques voor van 8 miljoen dienstencheques in het jaar 2004 naar 78,67 miljoen dienstencheques in het jaar 2009, of bijna een vertienvoudiging. Het aantal ingeschreven zelfstandige gebruikers in het kader van moederschaps-hulp is sinds de invoering in 2006 eveneens sterk toegenomen. Dit heeft ook een weerslag op het aantal 'bezorgde' dienstencheques aan vrouwelijke zelfstandige gebruikers. In 2009 werden 459 112 dienstencheques bezorgd of 0,6% van het totale aantal aangekochte dienstencheques. Het aantal gebruikte dienstencheques door de vrouwelijke zelfstandigen bedroeg voor datzelfde jaar 396 131 dienstencheques.

Een algemene vaststelling is dat het aantal aangekochte en/of terugbetaalde dienstencheques thans vertraagt (bomen blijven niet groeien tot in de hemel), waardoor ook de overheidsbestedingen vertraagd toenemen, en wat toch doet veronderstellen dat de ontwikkeling van de markt van de dienstencheques bijna de 'maturiteit' bereikt heeft. Evenwel is er nog een groeimarge aanwezig. Uit een recente bevraging blijkt immers dat 23,1% van de Belgische bevolking het dienstenchequestelsel nog niet kent (Haigner, Jenewein, Schneider & Wakolbinger, 2010, p. 15).

Tot 2008 stijgt niet alleen het aantal gebruikers, maar ook het gemiddeld aantal aangekochte dienstencheques per gebruiker. 2009 is het eerste jaar dat dit niet meer het geval is, deels omdat men het jaar voordien extra dienstencheques heeft aangekocht om de prijsstijging voor te zijn. Wil de sector verder groeien dan zal men ofwel nieuwe klanten moeten vinden,⁶⁶ en daar lijkt een saturatie in zicht, ofwel zal men meer uren per klant moeten realiseren. Het ziet er naar uit dat de nieuwe gebruikers misschien wel eens eerder kleine gebruikers zullen zijn. Dit zou zich ook verder kunnen realiseren als het aantal uren dat men kan kopen (of fiscaal aftrekbaar zijn) nog verder zou geplafonneerd worden. Het aantal uren per gebruiker zou kunnen stijgen als men nieuwe activiteiten toelaat.

⁶⁵ Vanaf 2009 zijn geen gegevens over de ingeschreven gebruikers meer beschikbaar maar wel over het aantal actieve gebruikers (RVA, Jaarverslag 2009).

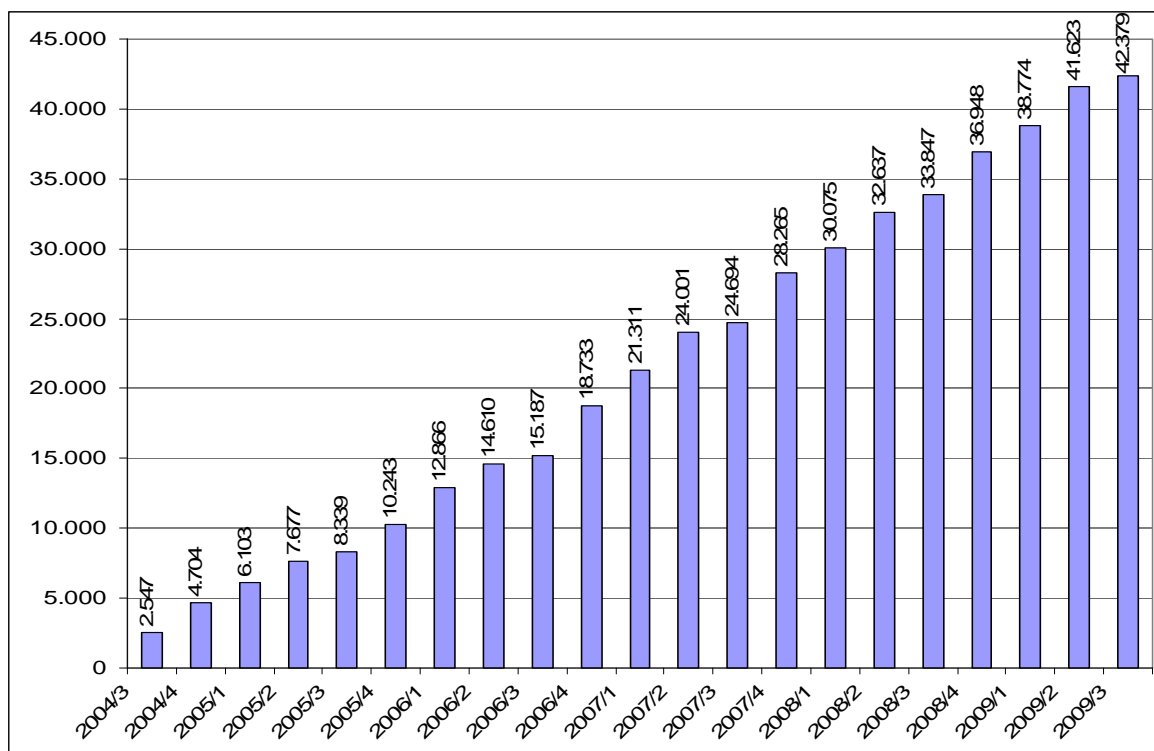
⁶⁶ Dienstenchequewerknemers zouden soms onder druk worden gezet om meer klanten binnen te halen (ORCA, 2010, p. 16).

Voorlopig laat echter ook 2009 nog een aanzienlijke groei van het gebruik zien (+20,6%) en een vergelijkbare groei van het RVA-budget ⁶⁷ (+19,1%)

De bestedingen van de RVA in het kader van het dienstenchequestelsel over de periode 2004-2009 zijn sterk toegenomen (van 90,93 miljoen euro in 2004 tot 1 051,04 miljoen euro in 2009).

Wanneer de instroom van nieuwe erkende dienstenchequeondernemingen wordt bekeken, kan enkel vastgesteld worden dat dit vele nieuwe ondernemingen aantrekt. Tussen 2004 en 2009 is het aantal dienstenchequeondernemingen verdriedvoudigd. Voor wat het totale aantal werknemers tewerkgesteld in het kader van het stelsel van de dienstencheques betreft, zien we een relatief grote toename over de periode 2004-2008: van 15 077 naar 103 437 werknemers of bijna een verzevenvoudiging van het totale aantal tewerkgestelde werknemers. Dit cijfer moeten we relativeren door vooreerst naar het totale aantal voltijdse jobs te kijken (figuur 1.5). Merk tegelijk op dat zich een verschil voordoet in het aantal tewerkgestelde werknemers vastgesteld door de RVA op basis van haar jaarlijkse gegevensbevraging bij de dienstenchequeondernemingen en vastgesteld door de RSZ op basis van DMFA (Déclaration Multifonctionelle – Multifunctionele Aangifte). Sinds het derde kwartaal van 2004 is namelijk in de multifunctionele aangifte een code voorzien om aan te duiden of bepaalde arbeidsprestaties betaald werden met dienstencheques.

⁶⁷ Ook 2010 dient zich aan als een jaar van verdere groei. In de voortreffelijke 'Berichten uit het Gewisse' brengt Jan Hertogen zijn jongste overzicht van de evolutie van de dienstencheque (Hertogen, 2010b), waaruit blijkt dat het aantal uren gebruikt in het 1ste kwartaal van 2010 28% hoger ligt dan het 1ste kwartaal 2009.



Bron: RSZ-statistieken op basis van DMFA

Figuur 1.5 Evolutie van het totaal aantal dienstenchequewerknemers in voltijdse equivalenten (VTE) over de periode 2004-2009, in kwartalen

We stellen een constante toename vast in voltijdse banen tussen het derde kwartaal van 2004 en het derde kwartaal van 2009. In het vierde kwartaal van 2007 wordt de vooropgestelde doelstelling van de overheid betreffende de bevordering van de werkgelegenheid gehaald, namelijk 25 000 banen⁶⁸ creëren tegen eind 2007.

De snelle en exhaustieve rapportering door de RSZ (op basis van DMFA-gegevens) en de RVA illustreert dat op basis van administratieve gegevens steeds beter de werkgelegenheid kan opgevolgd worden. Er zouden een aantal structuurtabellen gedefinieerd moeten worden die de huidige situatie, als de dynamiek in beeld zouden moeten brengen. Tegelijk zou een beeld kunnen opgemaakt worden van het voor- en natraject van deze werknemers op basis van de Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming. Dit moet ook toelaten de terugverdien-effecten verder te specificeren.

Daarnaast is het creëren van volwaardige kwalitatieve banen eveneens een belangrijk criteria om het succes inzake jobcreatie in het kader van de dienstencheque te evalueren. Indicatoren zoals loon, type arbeidsovereenkomst, arbeidsduur, arbeidsomstandigheden spelen hierbij een cruciale rol.

⁶⁸ Er is echter niet gespecificeerd dat het hier om banen in VTE's moest gaan.

De Hoge Raad voor de Werkgelegenheid stelt dat de nettoweerslag van het stelsel op de totale werkgelegenheid heel wat kleiner is dan wat de naakte cijfers laten vermoeden. "Een deel van de gecreëerde arbeidsplaatsen - waarvan de overgrote meerderheid te vinden is in de huishoudhulp - is evenwel het gevolg van de regularisatie van banen die reeds bestonden in de informele economie, en waarmee de nationale rekeningen overigens al rekening hielden op basis van ramingen, of vloeiende voort uit de omzetting van activiteiten die voorheen werden verricht in het kader van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA's)" (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, Verslag 2006, p. 35).⁶⁹ Voor de PWA's stellen we vast dat 16,1% van de dienstenchequewerknemers voordien een PWA-activiteit uitoefende (IDEA Consult, op basis van werknemersenquête, 2008, p. 63).⁷⁰ Op basis van de meest recente gegevens blijkt dat 55% van de dienstenchequewerknemers vóór hun tewerkstelling 'werkzoekend' (45,8%) of 'niet-beroepsactief' (9,2%) was (IDEA Consult, op basis van werknemersenquête, 2008, p. 63). Het tewerkstellen van deze personen heeft zonder meer een invloed gehad op de werkgelegenheid. Een vraag die men zich kan stellen is of de jobs die dienstenchequewerknemers voordien uitoefenden allemaal opnieuw zijn ingevuld? 36,9% van de dienstenchequewerknemers had voordien immers een vast contract (25,3%), een tijdelijk contract (6,5%) of een uitzendopdracht (5,1%) (IDEA Consult, op basis van werknemersenquête, 2008, p. 63). Naar schatting zou ongeveer 31% (ondergrens) tot 53% (bovengrens) van de jobs vervangen zijn (IDEA Consult, 2009, p. 122). Er is dus wel degelijk jobvernietiging opgetreden.

⁶⁹ Het aantal zwarte jobs die door het dienstenchequestelsel wit werden gewassen lijkt echter beperkt te zijn (zie hoofdstuk 4).

⁷⁰ Het gaat hier om gegevens van 2007. In 2008 zou het aantal ex-PWA's verder zijn afgenomen. 2 713 werknemers actief in het PWA-stelsel zouden in het dienstenchequestelsel zijn overgestapt. Dit betekent dat van de 36 907 werknemers die in 2008 in het systeem zijn ingestroomd er 7% afkomstig is van het PWA-stelsel.

Tabel 1.7 Aantal dienstenchequewerknemers per type onderneming, 2006-2008

	2006		2007		2008	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
<i>Private for-profit ondernemingen</i>	36 077	58,4	52 784	60,6	63 230	61,1
Commerciële private onderneming	12 943	21,0	22 598	25,9	35 379	34,2
Interimbedrijven	21 908	35,5	28 005	32,1	24 872	24,0
Natuurlijke personen	1 226	2,0	2 181	2,5	2 979	2,9
<i>Private non-profit ondernemingen</i>	21 692	35,1	29 393	33,7	34 366	33,2
Inschakelingsbedrijf	4 644	7,5	7 088	8,1	8 419	8,1
Vzw	10 668	17,3	14 325	16,4	16 603	16,1
PWA	6 380	10,3	7 980	9,2	9 344	9,0
<i>Publieke ondernemingen</i>	3 990	6,5	4 975	5,7	5 841	5,6
Gemeente	244	0,4	247	0,3	265	0,3
OCMW	3 746	6,1	4 728	5,4	5 576	5,4
<i>Totaal</i>	61 759	100,0	87 152	100,0	103 437	100,0

Bron: IDEA Consult op basis van gegevens RVA, 2007-2009

Het zijn in hoofdzaak de private profit ondernemingen die dienstenchequewerknemers in dienst nemen ($\pm 60\%$) (tabel 1.7). Het procentuele aandeel van dit type dienstenchequeondernemingen is over de jaren 2006-2008 nog verder beperkt toegenomen. De dienstenchequeondernemingen ressorterende onder een vzw zijn eveneens een belangrijke werkgever (2008: 16,1%), al is hun belang tussen 2006 en 2008 gedaald. Wanneer naar het aantal voltijdse equivalenten wordt gekeken, wijzigt het beeld evenwel. Op basis van gegevens van 2006 is onder meer vastgesteld dat het procentuele aandeel voltijdse equivalenten in de interimbedrijven 21,8% bedraagt van het totale aantal tewerkgestelde voltijdse equivalenten (Defourny & Henry, 2009, p. 5). Ook over de gewesten heen kan de tewerkstelling binnen het type dienstenchequeonderneming sterk verschillen. Uit cijfers voor 2006 blijkt dat in het Waals Gewest de meeste dienstenchequewerknemers (in VTE's) tewerkgesteld worden in de private non-profit ondernemingen en de publieke ondernemingen (Henry, Nassaut, Defourny & Nyssens, 2009, p. 90). Dit in tegenstelling tot het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en in mindere mate het Vlaams Gewest waar de dienstenchequetewerkstelling (in VTE's) zich in hoofdzaak situeert binnen de interimbedrijven en de commerciële private ondernemingen (Ibid.).⁷¹

Het is interessant om naast een globaal beeld, ook een overzicht te bekomen van het succes van de dienstencheques binnen elk gewest, dit zowel voor het aantal gebruikers, het aantal aangekochte dienstencheques, het aantal dienstenchequewerknemers en het aantal erkende ondernemingen. Het procentuele aandeel van de ingeschreven gebruikers in Vlaanderen ten opzichte van het totale aantal gebruikers in België is over de periode 2004-2008 met 9,1% afgenomen (figuur 1.6).

⁷¹ Tewerkstelling in de interimbedrijven: Brussels Hoofdstedelijk Gewest (31,93%), Vlaams Gewest (22,61%), Waals Gewest (16,63%).

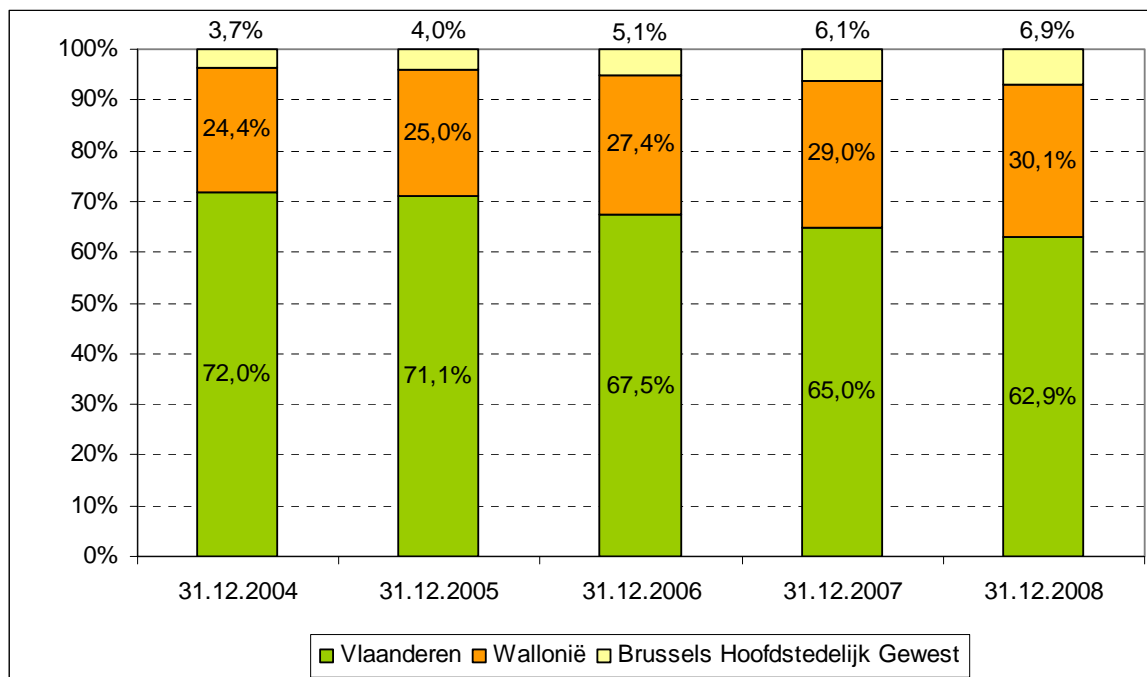
In 2008 was ongeveer 63% van de gebruikers woonachtig in Vlaanderen.⁷² Deze evolutie doet zich logischerwijs ook voor bij de procentuele verdeling van de aangekochte dienstencheques (figuur 1.7). Het procentuele aandeel van de Waalse gebruikers in het totaal van de aangekochte dienstencheques ligt jaarlijks lager dan het procentuele aandeel dat Wallonië heeft aan gebruikers. Dit zou er kunnen op wijzen dat de Waalse gebruikers gemiddeld minder dienstencheques aankopen.

Deze veronderstelling blijkt te kloppen, daar op basis van tabel 1.8 is vast te stellen dat zowel in 2007 als in 2008 de Waalse actieve gebruikers gemiddeld het minste aantal dienstencheques hebben aangekocht. Gemiddeld kopen de gebruikers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de meeste dienstencheques aan (2007: 128 dienstencheques; 2008: 144 dienstencheques). Deze trend zet zich door in 2009. Op maandbasis werden per gebruiker gemiddeld 9,3 dienstencheques aangekocht/bezorgd in Wallonië, 9,9 dienstencheques in Vlaanderen en 11,8 dienstencheques in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (RVA, Jaarverslag 2009, p. 247).⁷³

In 2008 werden gemiddeld 132 dienstencheques (exclusief moederschapshulp) aangekocht door de actieve gebruiker (tabel 1.8). Dit zijn er gemiddeld 14 meer dan in 2007. Voor 2009 doet zich evenwel een daling voor van het aantal aangekochte dienstencheques (zie tabel 1.6).

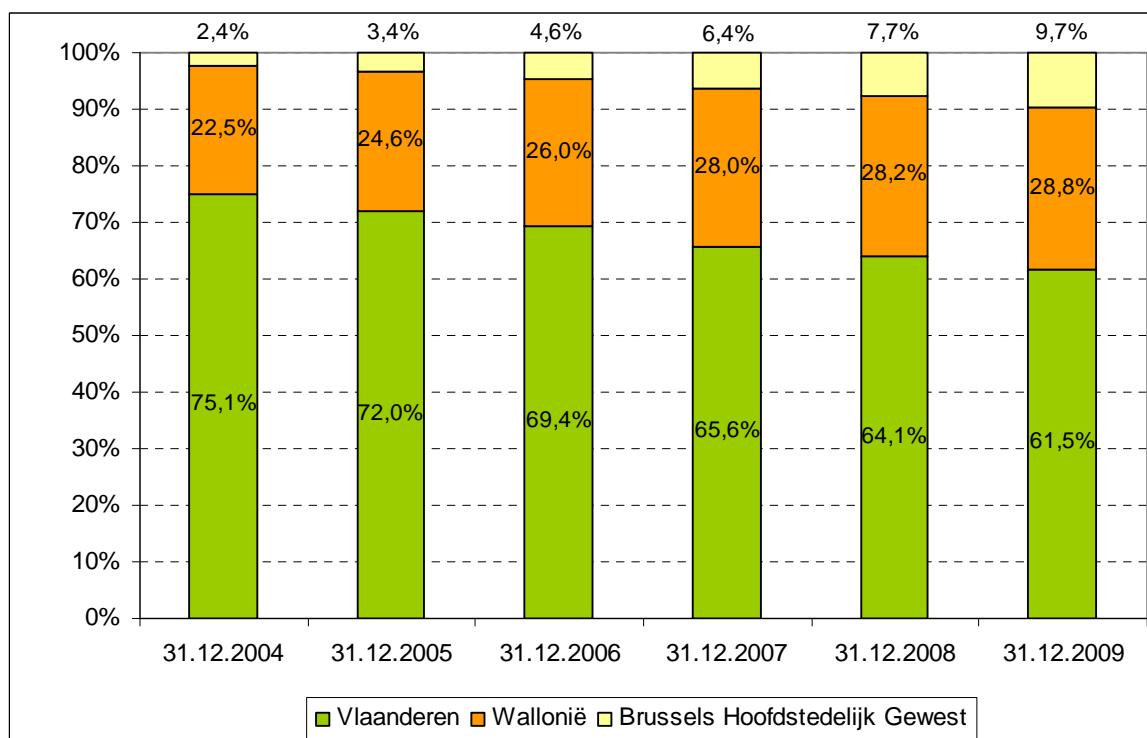
⁷² Vanaf 2009 zijn geen gegevens over de ingeschreven gebruikers meer beschikbaar maar wel over het aantal actieve gebruikers. De verdeling van de actieve gebruikers (inclusief moederschapshulp) doet zich over de gewesten als volgt voor: Vlaanderen (61,2%); Wallonië (30,7%); Brussels Hoofdstedelijk Gewest (8,1%) (RVA, Jaarverslag 2009, p. 243).

⁷³ Merk op dat ook de vrouwelijke zelfstandige onder 'actieve gebruikers' gedefinieerd is voor 2009.



Bron: Berekening op basis van RVA, statistieken

Figuur 1.6 Procentuele verdeling ingeschreven gebruikers (excl. moederschapshulp) naar gewest, 2004-2008



* Voor 2009: inclusief moederschapshulp.

Bron: Berekening op basis van RVA, statistieken

Figuur 1.7 Procentuele verdeling door gebruikers aangekochte dienstencheques (excl. moederschapshulp) naar gewest, 2004-2009

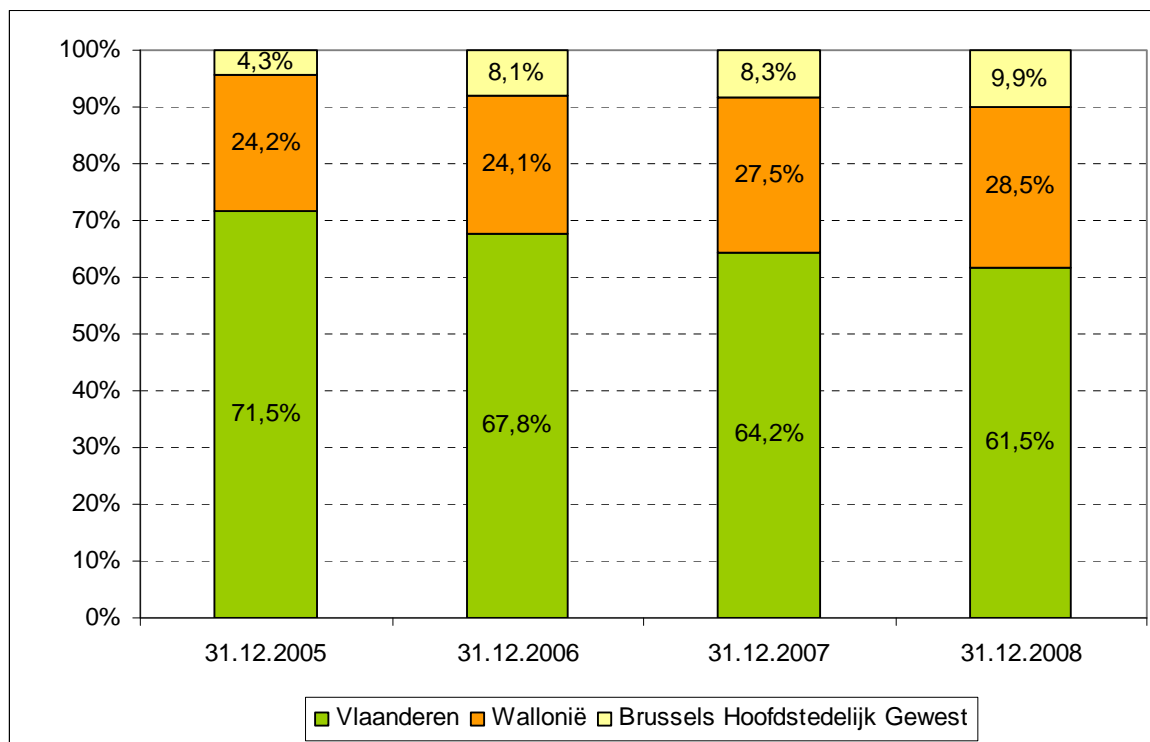
Tabel 1.8 Gemiddeld aantal aangekochte cheques per actieve gebruiker naar gewest, 2007-2008

	Actieve gebruikers ¹	2007 Aangekochte diensten- cheques ²	Gemiddeld aantal aange- kochte cheques per actieve gebruiker	Actieve gebruikers ¹	2008 Aangekochte diensten- cheques ²	Gemiddeld aantal aange- kochte cheques per actieve gebruiker	Vershil 2008 t.o.v. 2007
Vlaanderen	291 609	34 891 212	120	349 005	47 211 727	135	+16
Wallonië	131 570	14 909 525	113	169 386	20 744 843	122	+9
Brussels Hoofd- stedelijk Gewest	26 445	3 379 182	128	39 091	5 640 336	144	+17
Totaal	449 624	53 179 919	118	557 482	73 596 906	132	+14

¹ Aantal gebruikers die minstens 1 bestelling plaatsten.

² Exclusief moederschapshulp.

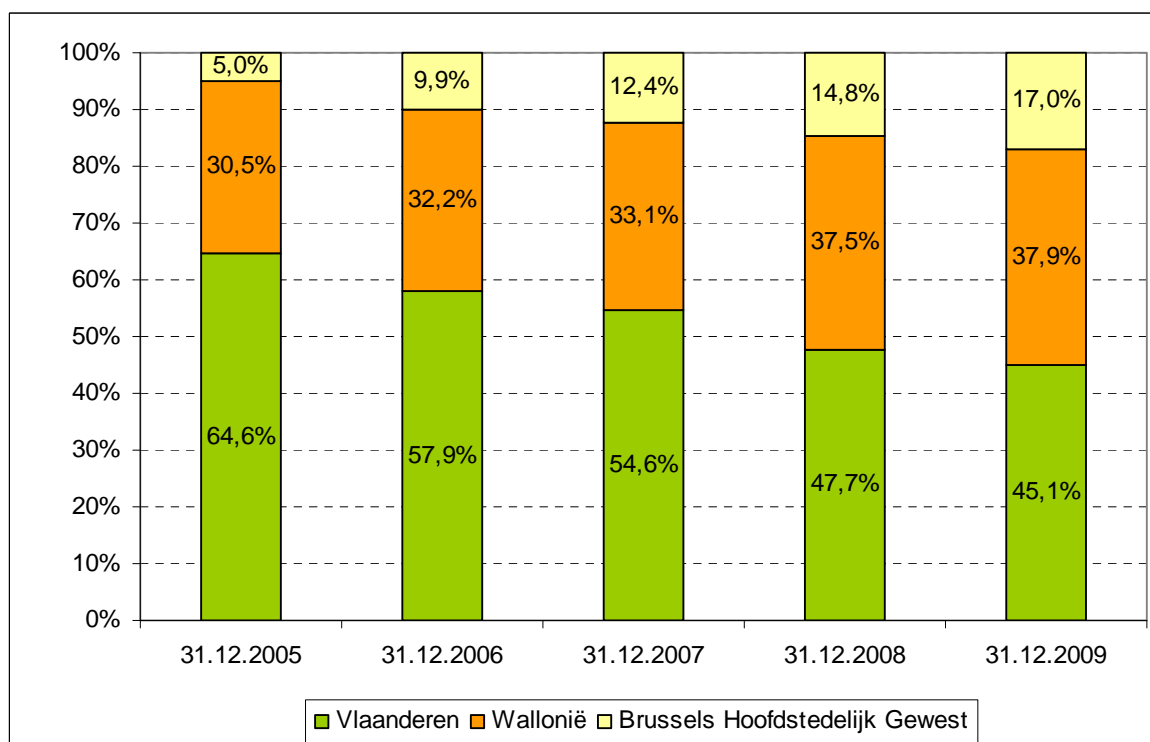
Bron: Berekening op basis van RVA, statistieken; IDEA Consult, 2008-2009



* 2005 & 2006: volgens exploitatiezetel; 2007 & 2008: volgens woonplaats.

Bron: Berekening op basis van RVA, statistieken

Figuur 1.8 Procentuele verdeling dienstenchequewerknemers naar gewest, 2005-2008



Bron: Berekening op basis van RVA, statistieken

Figuur 1.9 Procentuele verdeling erkende dienstenchequeondernemingen naar gewest (op maatschappelijke zetel), 2005-2009

We hebben reeds op basis van de procentuele verdeling van de gebruikers per gewest kunnen vaststellen dat de dienstencheque in het begin hoofdzakelijk succes kende in Vlaanderen en vervolgens ook populair is geworden in Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Deze vaststelling doen wij ook wanneer we de procentuele verdeling bekijken van de erkende dienstenchequeondernemingen (figuur 1.9). Het stijgende procentuele aandeel van de werknemers woonachtig in Wallonië is duidelijk beïnvloed geweest door het stijgende aandeel van de gebruikers in Wallonië (figuur 1.8). De toenemende vraag impliceert dat er lokaal ook een aanbod was en dus jobcreatie. Dit is een niet onbelangrijke vaststelling, met name dat het lokaal werkgelegenheidsbeleid kan gestimuleerd worden door de plaatselijke vraag naar deze diensten (Gevers & Devisscher, 2003). 'Nabijheid' is immers een belangrijk kenmerk van 'persoonlijke diensten' (Sansoni, 2009, p. 5).⁷⁴ Deze diensten zijn moeilijk tot niet te delocaliseren waardoor een groei van persoonlijke dienstverlening sterk te linken zal zijn met de ontwikkeling van de lokale economie (Ibid., p. 5; Pacolet, Callebert, Gos & Van De Putte, 1997). Op het belang van de ontwikkeling van 'local services' en de impact op de werkgelegenheid werd reeds gewezen in het Witboek van 1993 over 'Groeï, concurrentievermogen en werkgelegenheid' van de toenmalige Europese commissievoorzitter Jacques Delors (Europese Commissie, 1993 geciteerd in Sansoni, 2009).

Deze oefening per gewest zou ook per provincie gemaakt kunnen worden. Voor 2008 is alvast de impact van het dienstenchequestelsel op de lokale werkgelegenheid per provincie nagegaan. 3,1% van de tewerkgestelde werknemers in België is werkzaam in het dienstenchequestelsel (tabel 1.9). Aangezien het hier om bijna uitsluitend vrouwen gaat, hebben we de dienstenchequetewerkstelling ook getoetst aan de totale vrouwelijke tewerkstelling. In 2008 was bijna 7% van de tewerkgestelde vrouwen in België werkzaam binnen het dienstenchequestelsel. De invloed van het gesubsidieerd stelsel op de vrouwelijke tewerkstelling is angstwekkend hoog.

Het zijn in hoofdzaak Limburg en Luxemburg die in sterke mate afhankelijk zijn van het dienstenchequestelsel bij de tewerkstelling van vrouwen. Respectievelijk 9,5% (Limburg) en 9,3% (Luxemburg) van de totale vrouwelijke tewerkstelling vindt in deze provincies plaats binnen het dienstenchequestelsel (tabel 1.9). Vlaams Brabant is voor de werkcreatie het minst afhankelijk van het dienstenchequestelsel (4,2%). Dit verschil wordt verklaard door het relatief belang van andere tewerkstelling. Als men het aantal dienstenchequewerknemers uitdrukt als% van de bevolking ('densiteit' per 1 000 inwoners) krijgen wij een meer gelijke verdeling, en valt het verschil Vlaanderen-Wallonië op.

⁷⁴ Men spreekt in de literatuur ook wel eens van 'buurtdiensten', 'emploi de proximité', 'nabijheidsdiensten'.

Tabel 1.9 Procentueel aandeel dienstenchequewerknemers in totale tewerkstelling (onderworpen aan de RSZ) per provincie (31 december 2008)

Provincie	Aantal dienstenchequewerknemers	Totale tewerkstelling	%	Totale vrouwelijke tewerkstelling	%
Antwerpen	15 692	572 777	2,7	260 533	6,0
Vlaams-Brabant	7 650	372 170	2,1	180 059	4,2
Waals-Brabant	3 105	112 194	2,8	55 268	5,6
West-Vlaanderen	14 074	374 406	3,8	172 103	8,2
Oost-Vlaanderen	15 199	492 279	3,1	228 278	6,7
Henegouwen	10 624	351 671	3,0	154 431	6,9
Luik	9 043	288 779	3,1	128 705	7,0
Limburg	11 011	264 107	4,2	116 317	9,5
Luxemburg	2 479	55 681	4,5	26 672	9,3
Namen	4 276	141 180	3,0	64 952	6,6
Brussels Hoofdst. Gewest	10 284	260 448	3,9	124 424	8,3
Totaal	103 437	3 285 692	3,1	1 511 742	6,8

Bron: RVA, Jaarverslag 2009, p. 257; RSZ-gegevens

De Hoge Raad voor de Werkgelegenheid vreest echter dat het aanbod de vraag niet langer zal kunnen volgen aangezien de erkende ondernemingen in steeds toenemende mate problemen ondervinden om de nodige arbeidskrachten te vinden die dit werk willen verrichten tegen de geldende voorwaarden (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, Verslag 2008, p. 33). Een bekommernis die vermoedelijk niet meer zal opgaan sinds de economische crisis van 2008-2009 en daarna. Zelfs op lange termijn kan schaarste aan arbeidskrachten vermeden worden als de activiteitsgraad van de bevolking stijgt. Dit argument van schaarste wordt overigens ook elders gebruikt. Zo klagen de diensten gezinszorg of poetshulp al geruime tijd over schaarste in ook dit segment, terwijl de dienstenchequesector op 5 jaar tijd meer dan 100 000 werknemers heeft kunnen vinden. De recente studie van OR.C.A (2010) over de buitenlandse dienstboden roept ook het argument op dat buitenlandse rekrutering voor (al dan niet inwonende) dienstboden nodig is omdat men vreest dat er in de binnenlandse arbeidsmarkt onvoldoende arbeidskrachten te vinden zijn. Zo klaagt men aan dat de lijst van 'knelpuntberoepen' niet wordt verruimd tot dit beroep. De administratie repliceert hierop dat er voldoende arbeidskrachten te vinden zijn. Een cruciaal punt is: zijn de arbeidsvoorwaarden voldoende aantrekkelijk? Want over de arbeidsreserve, zeker in Wallonië en Brussel, en zeker bij het voortduren van de huidige economische crisis, en zelfs door de toename van de (beroeps-)bevolking waarmee wij geconfronteerd zijn, daaraan kan niet meer worden getwijfeld.

HOOFDSTUK 2

KRITISCHE ANALYSE VAN DE OVERHEIDSFINANCIERING

De memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot bevordering van buurtdiensten en -banen geeft de richting aan op welke wijze de impact van het stelsel op de overheidsfinanciering moet geëvalueerd worden. Deze stelt het volgende:

“Het effect op de overheidsfinanciën wordt volgens een kosten-batenprincipe geanalyseerd. De financiële tussenkomst zal een terugverdieneffect hebben in de vorm van de banencreatie en de daling van de werkloosheid, maar tevens in de vorm van de positieve externaliteiten die de efficiënte bestrijding van illegale arbeid mogelijk maken. De voornaamste terugverdieneffecten van de dienstencheques zijn gekoppeld aan de creatie van bezoldigde banen; deze gaan immers de betaling van socialezekerheidsbijdragen opleveren en de werkloosheidkost doen verminderen. Bovendien zullen deze banen voornamelijk opgenomen worden door weinig gekwalificeerde werknemers, voor wie de arbeidsmarkt tot op heden onvoldoende vooruitzichten biedt.”⁷⁵

In dit hoofdstuk zal nagegaan worden welke de budgettaire impact is van het stelsel. Hierbij zal een overzicht gegeven worden van de mogelijke directe en indirecte subsidiecomponenten; welke de invloed is van deze subsidies op de winstgevendheid van de erkende dienstenchequeondernemingen; en ook zal zo een exhaustief mogelijke raming gemaakt worden van de terugverdieneffecten. Hierbij zal onder meer rekening gehouden worden met de aanbevelingen van het Rekenhof (2009).

1. Subsidiëren van huishoudelijke dienstenarbeid: maatschappelijk en economisch verantwoord?

Via het systeem van de dienstencheques heeft de overheid de huishoudelijke dienstenarbeid ‘gereconstrueerd’, anticiperend op de toenemende participatiegraad van de vrouw op de arbeidsmarkt en de hieruit ontstane behoefte aan huishoudelijke ondersteuning. Door deze huishoudelijke dienstenarbeid te subsidiëren ontstaat een sector die anders nooit autonoom op de vrije arbeidsmarkt kan ontstaan

⁷⁵ Memorie van toelichting, Wetsontwerp tot bevordering van buurtdiensten en -banen, 1 juni 2001, DOC 50-1281/001, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, p. 9.

en waardoor het in de ondergrondse economie terecht komt. De financiële tussenkomst dient echter beperkt te blijven tot het verschil van de prijs waar de werknemer zijn arbeid aanbiedt en de prijs die de consument bereid is om te betalen. Tegelijk dient de tussenkomst rekening te houden met de sociale lasten en werkingskosten van de werkgever.

Cantillion & Thirion stellen (1998, p. 5-7) dat een subsidiëringsbeleid dient te kaderen in een algemeen werkgelegenheidsbeleid samenvallend met een verdere verlaging van de loonkost en arbeidsherverdeling. Daarnaast dient het gekoppeld te worden aan een activeringsbeleid waar opleiding en vorming voorzien worden. Ook dient er een billijke verhouding te bestaan met gelijkaardige gesubsidieerde en niet gesubsidieerde arbeid. Ten slotte dient het subsidiëringsbeleid een tijdelijk en uitzonderlijk karakter te hebben en gericht te zijn op een strikt omschreven doelgroep.

Vraag is of de subsidiëring van de dienstencheques wel aan deze voorwaarden voldoet. De loonkost wordt reeds in sterke mate verlaagd doordat de werkgever vaak zal kunnen beroep doen op een lastenverlaging (ACTIVA, SINE, ...). Er bestaan een aantal mogelijkheden om aan arbeidsherverdeling te doen zodat huishoudelijke taken ook eigenhandig opgenomen kunnen worden. Loopbaanonderbreking, tijdskrediet en deeltijds werken zijn hiervan voorbeelden. Het invoeren van een algemene arbeidsduurvermindering zou hieraan tevens tegemoet kunnen komen, en zou zelfs meer genderneutraal kunnen zijn (Pacolet, 2003, p. 55).

Inzake de opleidingen die door de dienstenchequeondernemingen aangeboden worden, kunnen enkele opmerkingen gemaakt worden. Commerciële private bedrijven en interimbedrijven geven immers aan dat ze de laatste jaren minder beroep doen op moeilijke doelgroepen (IDEA Consult, 2009, p. 70).⁷⁶ Ondanks dat zij aanspraak kunnen maken op tewerkstellingssubsidies, zou dit immers niet opwegen tegen het te veel aan kosten voor opleiding en omkadering. Men richt zich met andere woorden op de meest 'competente' werknemers welke de minste opleiding dienen te hebben.⁷⁷ Hierdoor wordt dan ook niet langer voldaan aan één van de hoofdmotieven om het dienstenchequestelsel in te stellen, met name het tewerkstellen van moeilijke doelgroepen zoals langdurig laaggeschoolde

⁷⁶ Wat in schril contrast staat met de vrees van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid dat men de nodige (bekwame) arbeidskrachten niet zou vinden (zie hoofdstuk 1).

⁷⁷ Bij OCMW's, invoegbedrijven, PWA's is dit veel minder het geval gezien de opdracht die zij hebben en het wettelijk kader voor hen van toepassing. Bijvoorbeeld OCMW's in het kader van artikel 60, §7 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn: "Wanneer een persoon het bewijs moet leveren, van een periode van tewerkstelling om het volledige voordeel van bepaalde sociale uitkeringen te verkrijgen of ten einde de werkervaring van de betrokkene te bevorderen, neemt het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn alle maatregelen om hem een (...) betrekking te bezorgen, in voorkomend geval verschaft het deze vorm van dienstverlening zelf door voor de bedoelde periode als werkgever op te treden".

werklozen. Op basis van de meest recente werknemersenquête blijkt echter dat 46% van de dienstenchequewerknemers vóór de intrede in het stelsel werkzoekende was (IDEA Consult, op basis van werknemersenquête, 2008, p. 63). Bijna 3 op de 4 van deze dienstenchequewerknemers was hierbij langdurig werkloos (minstens 1 jaar werkloos). Uit deze resultaten blijkt dus niet onmiddellijk dat aan dit hoofdmotief niet meer voldaan wordt. Ook op basis van het bedrag aan toegekende bijdrageverminderingen aan de dienstencheque-werkgevers is niet vast te stellen dat minder beroep zou worden gedaan op moeilijke doelgroepen. Integendeel, het bedrag is in de loop van de jaren nog sterk toegenomen.⁷⁸ Meer recente cijfers en een opsplitsing per type dienstenchequeonderneming zou dit debat verder kunnen ondersteunen.

Er doet zich wel een groot verschil voor in opleiding tussen de verschillende types van dienstenchequeondernemingen.

Tabel 2.1 Opleiding aangeboden aan de dienstenchequewerknemers, naar type van onderneming, 2007 (in %)

Type onderneming	Opleiding aangeboden	Geen opleiding, wel begeleiding aangeboden	Geen opleiding of begeleiding aangeboden
Commercieel private onderneming	25	39	36
Natuurlijk persoon	7	48	45
Interim	39	28	33
Invoegbedrijf	66	29	5
Vzw	41	24	35
OCMW	65	10	25
Gemeente	20	20	60
PWA	53	9	37

Bron: IDEA Consult op basis van ondernemingsenquête, 2008, p. 90

Het zijn voornamelijk de invoegbedrijven (66%) en de OCMW's (65%) die in grote mate een opleiding voor hun werknemers aanbieden (tabel 2.1). Doordat beide zeer gefocust zijn op moeilijke doelgroepen, en dat de invoegbedrijven zich engageren om opleiding te geven aan hun werknemers, lijken beide types het meest 'sociaal' georiënteerd te zijn.⁷⁹ Merk op dat ook de PWA's verplichtingen hebben

⁷⁸ Zie verder in dit hoofdstuk 2.

⁷⁹ Zie onder meer art. 5, 3°, KB van 15 juli 2005 van de Vlaamse Regering betreffende de erkenning en financiering van de invoegbedrijven: "zal de onderneming de nodige tijd en middelen besteden aan de begeleiding en opleiding van de invoegwerknemers".

inzake opleidingsuitgaven.⁸⁰ In 2006 bedroeg het minimumbudget beschikbaar voor opleiding 1 082 576 euro (RVA, 2009b, p. 45).⁸¹

Indien wij nagaan wie van de werknemers van deze bedrijven werkelijk een opleiding heeft kunnen volgen, krijgen wij een ander beeld. Zo blijkt uit een bevraging van ACV Voeding en Diensten (2009) dat bijvoorbeeld in de PWA's de werknemers voor 43% hebben kunnen participeren aan een opleiding, terwijl dit maar 13% is in de sector van de interimbedrijven. Uit het evaluatierapport 2007-2008 van de Commissie opleidingsfonds dienstencheques opgericht door de FOD WASO, blijkt dat het aantal erkende ondernemingen die een opleiding aanbiedt in realiteit nog lager ligt (tabel 2.2). De 3 ondernemingstypes die het meest gebruik maken van het opleidingsfonds zijn evenwel dezelfde als in tabel 2.1 (OCMW, PWA en invoegbedrijven). Het is duidelijk dat de private for-profit ondernemingen (commerciële private ondernemingen, interimbedrijven, natuurlijke personen) minder investeren in opleiding. Uit het onderzoek van Henry, Nassaut, Defourny & Nyssens blijkt dat het in hoofdzaak de interimbedrijven zijn die in gebreke blijven bij het aanbieden van opleidingen (2009, p. 132). Ook zou 70% van de commercieel private ondernemingen minder dan 6 uur opleiding per werknemer op jaarbasis organiseren (Ibid., p. 133).

⁸⁰ Art. 79, §9, KB van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering stelt dat minstens één vierde van het gedeelte van de ontvangsten van de uitgiftemaatschappij van PWA-cheques die gestort worden aan de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen dienen aangewend te worden voor de financiering van opleidingen ten behoeve van de werklozen ingeschreven in het agentschap. Evenwel blijkt dat niet elke PWA aan deze 25%-grens voldoet (ongeveer de helft voor 2007) (RVA, 2009b, p. 47). De PWA's die hieraan niet voldeden konden hun toestand regulariseren door een storting te doen aan de RSZ.

⁸¹ Dit bedrag slaat op personen werkzaam binnen een PWA en dus niet enkel op de dienstenchequewerknemers.

Tabel 2.2 Verdeling van de dienstenchequeondernemingen die beroep hebben gedaan op het opleidingsfonds dienstencheques, juli 2007- juni 2008

Type onderneming	Ondernemingen die gebruik maken van het OFDC ¹	Erkende ondernemingen ²	Percentage
Commercieel private onderneming	68	552	12
Natuurlijk persoon	5	214	2
Interim	12	34	35
Invoegbedrijf	42	85	49
Vzw	70	238	29
OCMW	107	202	53
Gemeente	2	8	25
PWA	91	210	43
Totaal	397	1 543	26

¹ OFDC: Opleidingsfonds dienstencheques.

² Het totale aantal erkende ondernemingen die de Commissie opleidingsfonds dienstencheques hanteert (1 543) komt niet overeen met het aantal erkende ondernemingen op basis van het evaluatieverslag van IDEA Consult (totaal eind 2007: 1 942). Wanneer men dit cijfer in rekening neemt, heeft slechts 20% van de erkende ondernemingen een opleiding aangeboden.

Bron: FOD WASO, 2009, p. 20

Vaststelling is dat ondanks het bestaan van een opleidingsfonds 'dienstencheques' geconstateerd kan worden dat slechts een beperkt aantal erkende dienstencheque-ondernemingen een opleiding aanbiedt (totaal van 26%). Evenwel zou het interessanter zijn te weten hoeveel werknemers een opleiding hebben gekregen. Wanneer grote dienstenchequeondernemingen (vaak interimbedrijven) een opleiding hebben aangeboden aan hun werknemers, zal het percentage werknemers die een opleiding hebben gekregen hoger liggen dan de 26% ondernemingen die van het opleidingsfonds gebruik hebben gemaakt. Positief is dat door recent gesloten CAO's in de betrokken Paritaire Comités gewaarborgd wordt dat de werknemers een aantal uren vorming krijgen.⁸²

Verdergaand op de opmerking dat er een billijke verhouding dient te bestaan met gelijkaardige gesubsidieerde en niet gesubsidieerde arbeid, stellen we vast dat de verhouding in prijs tussen dienstencheques en andere gesubsidieerde arbeid soms sterk kan verschillen. Zo wordt door OCMW's vaak poetshulp aangeboden aan bejaarden die niet meer in de mogelijkheid zijn zelf hun woning te poetsen. Het te betalen bedrag per uur wordt dan berekend op basis van het beschikbare inkomen. Hierdoor kan het te betalen bedrag zowel boven als onder de prijs van een

⁸² Bijvoorbeeld voor het Paritair subcomité voor de erkende ondernemingen die buurtwerken of -diensten leveren (PSC 322.01) werd een specifieke CAO van 14 juli 2009 rond vorming gesloten. In de CAO van 25 januari 2010 voor het Paritair subcomité voor de diensten voor gezins- en bejaardenhulp van de Vlaamse Gemeenschap (PSC 318.02) werd in art. 60 bepaald dat de werknemers op jaarbasis tien uur vorming krijgen.

dienstencheque komen te liggen. Diensten van gezinszorg bieden onder meer huishoudelijke hulp aan. Op basis van een sociaal-financieel onderzoek wordt vaak nagegaan welk systeem het best aangeboden wordt: de kostprijs van een dienstencheque of de bijdrage per uur op basis van het volledige maandinkomen en de gezinssamenstelling (IDEA Consult, 2009, p. 38). Sommige diensten die gezinszorg aanbieden zijn eveneens erkend als dienstenchequeonderneming (bv. Familiehulp).

Het subsidiëringsbeleid toont zeker geen tijdelijk karakter, is reeds verscheidene malen aangepast, en de vraag is wat de opheffing van de subsidiëring als impact zou teweegbrengen. De doelgroep waarvoor de subsidiëring van toepassing is, is ook niet gespecificeerd. Men zou de subsidie kunnen aanpassen volgens de werknemer die men in dienst neemt. Nu ontvangt de dienstenchequeonderneming voor elke werknemer hetzelfde bedrag (20,8 euro). Activiteiten die door langdurig werklozen worden uitgevoerd, zouden een grotere tegemoetkoming kunnen opbrengen. Evenwel wordt er reeds een verschil gecreëerd door de verschillende tewerkstellingssubsidies waarop ondernemingen beroep kunnen doen bij de tewerkstelling van langdurig werklozen. Hier introduceerde men een differentiëring. In de dienstenchequefinanciering dreigt men die te verliezen.

2. Inventaris van alle directe en indirecte subsidiecomponenten

Om de productiviteitsval⁸³ voor de minst productieve werknemers te compenseren, ontvangt de erkende dienstenchequeonderneming per gepresteerd uur van zijn werknemer een forfaitair bedrag. Daarnaast verlicht de overheid de loonkosten van deze werknemers door gedurende een bepaalde periode gerichte loonsubsidies en bijkomende bijdrageverminderingen toe te kennen aan de erkende dienstenchequeondernemingen die hen in dienst nemen. Het gaat hier om maatregelen die beogen de (her)inschakelingkansen van langdurige werklozen, leefloontrekkers en laaggeschoolde jongeren in het arbeidsproces te vergroten (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, Verslag 2005, p. 26). Alhoewel gerichte bijdrageverminderingen en loonsubsidies zowel een netto creatie van arbeidsplaatsen als een verschuiving van de tewerkstelling in het voordeel van kansengroepen kunnen teweegbrengen, kennen deze maatregelen een niet te verwaarlozen 'deadweight loss'.⁸⁴ De 'deadweight loss' doet zich voor wanneer de rechthebbenden van een maatregel in elk geval een beroep zouden hebben gedaan op de buurtdiensten bij ontstentenis van een tussenkomst door de overheid.⁸⁵ Daarom acht de Hoge Raad

⁸³ Bedrijven nemen simpelweg minder mensen in dienst als ze duurder worden omdat hun productiviteit niet opweegt tegen de kosten die de werkgever voor hen moet maken.

⁸⁴ 'Deadweight' is het besteden van (publieke) middelen die leiden tot een toestand die identiek is aan wat de toestand zou geweest zijn zonder uitgave (Van Wichelen, 2003).

⁸⁵ Memorie van toelichting, Wetsontwerp tot bevordering van buurtdiensten en -banen, 1 juni 2001, DOC 50-1281/001, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, p. 8.

voor de Werkgelegenheid het belangrijk een beter inzicht te verwerven in hun effectiviteit.

Loonsubsidies zijn een instrument die in sterke mate de loonkosten, welke ondernemingen dienen te betalen, beïnvloeden. Via deze subsidies kan de overheid de brutolonen van werknemers uit bepaalde risicogroepen doen dalen en aldus de vraag naar laagproductieve arbeid aanzwengelen. Het belang van tewerkstellings-subsidies in de particuliere sector is met de invoering op federaal niveau van de dienstencheques in 2004 uiteraard nog toegenomen (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, Verslag 2005, p. 168).

Loonsubsidies gericht op specifieke doelgroepen leiden wel tot een stijging van de werkgelegenheid voor de beoogde doelgroepen, maar niet (of slechts in geringe mate) tot een toename in de totale tewerkstelling. Hierdoor ontstaat er vooral een herverdeling van het werk in het voordeel van de zwakkere groepen in de arbeidsmarkt (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, Verslag 2005, p. 168). Een tweede belangrijk criterium bij de evaluatie van tijdelijke loonsubsidies is de mate waarin zij de doorstromingskansen naar de reguliere arbeidsmarkt voor de doelgroepen bevorderen eenmaal de subsidies verstreken zijn (Ibid.).

We sommen de subsidiecomponenten ter financiering van het stelsel van de dienstencheques puntsgewijs op:

- consumptiesubsidie: een directe subsidiecomponent is de Federale tegemoetkoming van 13,30 euro per dienstencheque en de onkostenvergoeding van 0,0852 euro per dienstencheque anno 2010 aan de uitgiftemaatschappij;
- fiscale aftrek: een indirecte subsidiecomponent is de fiscale aftrek van 30% per dienstencheque ten gunste van de gebruiker;
- lastenverlagende maatregelen en subsidies aan ondernemingen: dit betreffen tewerkstellingsmaatregelen die de arbeidskostprijs voor de werkgever doen afnemen.

Wij bespreken deze componenten één voor één.

2.1 Consumptiesubsidie: kostprijs en alternatieve financiering

We schetsen de uitgaven van de RVA in miljoen euro over de periode 2003-2009 in tabel 2.3. Deze bestedingen hebben rechtstreeks betrekking op de consumptiesubsidie waarvan sprake in het stelsel van de dienstencheques: er wordt een federale tegemoetkoming van 13,30 euro per dienstencheque en een onkostenvergoeding van 0,0852 euro per dienstencheque anno 2010 aan de uitgiftemaatschappij Sodexo toegekend. De uitgiftemaatschappij rekent vervolgens af met de dienstencheque-ondernemingen. De bestedingen van de RVA voor de financiering van de dienstencheques is over de jaren systematisch gestegen (reeds opgemerkt in tabel 1.6). Het procentuele aandeel van deze bestedingen ten opzichte van de totale uitgaven

van de RVA bedroeg in 2009 bijna 10%. Een niet te onderschatten kostenpost voor deze tak van de sociale zekerheid.

Tabel 2.3 Financieel beheer RVA: uitgaven dienstencheques, in miljoen euro, 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal uitgaven RVA				9 118,5	9 181,9	9 554,9	11 019,7
Uitgaven buurtdien- stencheques	5,0	90,9	239,1	445,5	652,9	882,4	1 051,0
% wijziging		1 704,2	163,0	86,3	46,5	35,2	19,1
% aandeel in uitgaven				4,9	7,1	9,2	9,5

Bron: RVA, Jaarverslagen, 2007-2010

Voor de bepalingen van de alternatieve financiering voor de dienstencheques dient verwezen te worden naar de Programmawet van 2 januari 2001:

- Art. 66, §1, lid 6: “Na advies van het Beheerscomité van de sociale zekerheid, verhoogt de koning het bedrag van de alternatieve financiering met de kostprijs van de dienstencheques. Die kostprijs bevat de uitgaven van het opleidingsfonds dienstencheques”.
- Art. 66, §3bis, lid 4: “Vanaf 1 januari 2007, wordt het bedrag toegewezen aan de RSZ-globaal beheer, ..., verhoogd met 200 miljoen euro ten titel van jaarlijks voorschot op de alternatieve financiering van de kostprijs van de dienstencheques. Vanaf 2009 wordt het jaarlijks voorschot op de alternatieve financiering van de kostprijs van de dienstencheques gebracht op 400 miljoen euro”.

Volgende tabel 2.4 geeft inzage in de alternatieve financiering van de RSZ en het bedrag toegekend aan de post dienstencheques.

Tabel 2.4 Alternatieve financiering Globaal Beheer RSZ en financiering dienstencheques, in duizend euro, 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Totaal toegekend bedrag alternatieve financiering Globaal Beheer	4 314 983	6 160 271	6 707 539	7 351 305	7 849 337	8 404 303	8 684 568
Basisbedrag toegewezen aan de werknemers (W)	4 304 523	6 066 238	6 257 378	6 532 566	7 588 349	8 022 944	8 364 261
Bijzondere bedragen	10 460	94 033	450 161	818 739	260 988	381 359	320 307
waaronder:							
- dienstencheques		83 573	164 038	260 861	218 740	332 907	207 801
- tijdelijke werkloosheid			33 661	33 395	31 788	30 911	85 920
<i>Alternatieve financiering dienstencheques (totaal)</i>		83 573	164 038	260 861	418 740	532 907	623 123
waaronder:							
- art. 66, §3bis, lid 4					200 000	200 000	400 000
- art. 66, §1, lid 6		83 573 ¹	164 038 ²	260 861	218 740	332 907 ⁷	223 123 ⁸
waarvan:				210 063 ³	144 211 ⁵		
				50 798 ⁴	74 529 ⁶		
% alternatieve financiering dienstencheques t.o.v. totaal toegekend bedrag		1,4	2,4	3,5	5,3	6,3	7,2

* 2009 is een raming (behalve post 'alternatieve financiering').

¹ KB van 8 januari 2006 tot vaststelling van de verhoging van het bedrag van de alternatieve financiering met de kostprijs van de dienstencheques voor het jaar 2004.

² KB van 19 januari 2006 tot vaststelling van de verhoging van het bedrag van de alternatieve financiering met de kostprijs van de dienstencheques voor het jaar 2005.

³ KB van 26 september 2006 tot vaststelling van de verhoging van het bedrag van de alternatieve financiering met de kostprijs van de dienstencheques voor het jaar 2006.

⁴ KB van 9 april 2007 tot vaststelling van de verhoging van het bedrag van de alternatieve financiering met de kostprijs van de dienstencheques voor het jaar 2006.

⁵ KB van 11 december 2007 tot vaststelling van de verhoging van het bedrag van de alternatieve financiering met de kostprijs van de dienstencheques voor het jaar 2007.

⁶ KB van 21 augustus 2008 tot vaststelling van de verhoging van het bedrag van de alternatieve financiering met de kostprijs van de dienstencheques voor het jaar 2007.

⁷ KB van 12 augustus 2008 tot vaststelling van de verhoging van het bedrag van de alternatieve financiering met de kostprijs van de dienstencheques voor het jaar 2008.

⁸ KB van 28 juni 2009 tot vaststelling van de verhoging van het bedrag van de alternatieve financiering met de kostprijs van de dienstencheques voor het jaar 2009.

Bron: Vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België, 2009, p. 367 e.v.; Ibid., 2010, p. 385 e.v.; KB's (zie tabelopmerkingen)

Tabel 2.4 geeft een beeld over het toegekende bedrag voor de dienstencheques via de alternatieve financiering. We stellen vast dat de alternatieve financiering voor de dienstencheques over de jaren sterk is toegenomen. Sinds 2007 wordt er jaarlijks een voorschot op de alternatieve financiering van de kostprijs van de dienstencheques gestort.⁸⁶ Dit om te vermijden dat er een voorfinanciering is door het Globaal Beheer van de werknemers voor de staatstegemoetkoming (Rekenhof, 2009, p. 63). Deze voorschotten blijken echter (ruimschoots) onvoldoende te zijn om tegemoet te komen aan de uitgaven. Zo werd voor 2007 tweemaal een extra verhoging ingesteld (voor een totaal bedrag van 218,74 miljoen euro). Aan het voorschot van 200 miljoen euro werd voor 2008 een bijkomend bedrag van 332,907 miljoen euro toegevoegd. Voor 2009 is het voorschot van 400 miljoen euro aangevuld met een bijkomend bedrag van 223,123 miljoen euro. Het aandeel van de alternatieve financiering voor de dienstencheques neemt ook steeds hogere proporties aan ten opzichte van het totale toegekende bedrag. De huidige economische context maakt dat de tijdelijke werkloosheid in 2009 sterk is toegenomen.⁸⁷ Dit zal ook een grote financiële impact hebben op het Globaal Beheer waardoor zowel de kost voor de dienstencheques als de tijdelijke werkloosheid zorgen dat een groot deel van de alternatieve financiering hieraan zal moeten besteed worden.

De belangrijkste vraag is echter of deze alternatieve financiering voldoende tegemoet komt aan de reële kostprijs van de dienstencheques (rekening houdende met de terugverdieneffecten). We hebben beide met elkaar vergeleken in tabel 2.5.

⁸⁶ Art. 66, §3bis, lid 4, Programmawet van 2 januari 2001. Zie ook art. 105, Programmawet van 27 december 2006.

⁸⁷ Voor 2008 werd een bedrag aan tijdelijke werkloosheidsuitkeringen geboekt van 430 637 358 euro (RVA, statistieken). Voor 2009 bedroeg dit bedrag 1 052 999 323 euro (Ibid.).

Tabel 2.5 Verschil tussen gestort bedrag en reële kostprijs van de dienstencheques voor de Sociale Zekerheid en de globale overheid, duizend euro, 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ²	2009 ³
Alternatieve financiering	83 573	164 038	260 861	418 740	532 907	623 123	623 123
Bruto kost voor de RVA ¹	90 930	239 140	445 520	652 880	882 410	1 015 346	1 051 040
Totaal terugverdieneffecten		88 572	149 160	226 615	337 227	409 244	423 569
% terugverdieneffecten t.o.v. brutokost		37,0	33,5	34,7	38,2	40,3	40,3
waarvan:							
- Terugverdieneffect werkloosheid ⁴		58 999	95 027	138 513	201 788	232 819	
- Terugverdieneffect sociale bijdragen ⁵		29 573	54 133	88 120	135 439	176 425	
Netto kost voor de sociale zekerheid		150 568	296 360	426 265	545 183	606 102	627 471
Verschil		13 470	-35 499	-7 525	-12 276	17 021	- 4 348
Fiscale uitgaven (in miljoen euro) ⁶		34,7	61,4	90,9	135,5		176,8
Terugverdieneffect in de fiscaliteit (in miljoen euro) ⁶		10,6	27,7	49,5	73,5		
Netto fiscale kost (in miljoen euro)		24,1	33,7	41,4	62		

¹ Uitgaven RVA op basis van Jaarverslagen RVA voor 2004-2009.

² Op basis van Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, oktober 2009. De brutokost voor 2009 wordt bekomen door de kost dienstencheques 'werknemers' en de kost 'opleidingsfonds' op te tellen. De kost dienstencheques 'zelfstandigen' is hier niet meegenomen.

³ Op basis van de meest recente informatie inzake de brutokost voor de RVA voor 2009.

⁴ Geraamd door de RVA, cijfers 2005-2006: Rekenhof, 2009; cijfers 2007: Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, februari 2009; cijfers 2008-2009: Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, oktober 2009.

⁵ Geraamd door de RSZ, cijfers 2005-2006: Rekenhof, 2009; cijfers 2007: Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, februari 2009; cijfers 2008-2009: Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, oktober 2009.

⁶ Op basis van raming IDEA Consult voor 2006-2008.

Bron: RVA, Jaarverslagen, 2007-2009; KB's; Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, 2009; Rekenhof, 2009, p. 57-59

De fiscale kost heeft geen invloed op de financiering van het Globaal Beheer. Evenwel hebben we dit in tabel 2.5 mee opgenomen zodat een totaal overzicht bekomen kan worden van de geraamde terugverdieneffecten en de nettokost.⁸⁸

Belangrijk in deze tabel zijn de hypothesen waarop de zogenaamde terugverdieneffecten zijn gebaseerd. Als deze hoog worden ingeschat, zal het Globaal Beheer weinig bijkomende financiering krijgen van de Staat via de alternatieve financiering. De netto kostprijs voor de Staat wordt laag ingeschat.

De alternatieve financiering blijkt voor de jaren 2006-2008 onvoldoende te zijn geweest om tegemoet te komen aan de uitgaven die met het stelsel van de dienstencheques gepaard gingen. Op basis van de raming voor 2009 lijkt het dat de alternatieve financiering voor dat jaar voldoende hoog zal zijn (+17 miljoen euro). Evenwel blijkt op basis van de meest recente cijfers voor 2009 dat de alternatieve financiering opnieuw niet de volledige nettokost zal dekken. Zo werd voor 2009 een brutokost door de RVA geboekt van 1,051 miljard euro. Deze hogere brutokost dan oorspronkelijk begroot, wordt gedeeltelijk gecompenseerd door hogere terugverdieneffecten. Wanneer gerekend wordt aan een percentage van terugverdieneffecten van 40,9% (423,57 miljoen euro), bekomt men een nettokost van 627,47 miljoen euro of een tekort aan alternatieve financiering van 4,35 miljoen euro. Let wel, het gaat hier om theoretische berekeningen van terugverdieneffecten en verschillen ten opzichte van de werkelijke uitgaven.

Gezien de terugverdieneffecten hoog worden ingeschat (tussen 33,5% en 40,3%), heeft dit een belangrijke impact op de overheidstegemoetkoming via de alternatieve financiering. Een goede en juiste schatting is dan ook noodzakelijk, en de vraag dient gesteld of deze reëel zijn. We constateren ook dat de verwachte terugverdieneffecten verschillen naargelang de instantie die ze inschat. Bovenstaande cijfers in tabel 2.5 zijn afkomstig van en berekend door de administraties.⁸⁹ IDEA Consult maakt in haar jaarlijkse evaluatie van de dienstencheques ook een schatting van de brutokost, de terugverdieneffecten en de nettokost (tabel 2.6). Merk op dat de berekeningen in deze tabel rekening houden met de fiscale aftrek en de terugverdieneffecten in de bedrijfsvoorheffing. Wanneer we de kostprijs voor de RVA apart berekenen (dus zonder fiscale aftrek en terugverdieneffecten in de bedrijfsvoorheffing) stellen we andere cijfers vast dan in tabel 2.5. Op basis van deze cijfers blijkt dat enkel voor 2004 en 2007 de alternatieve financiering voldoende hoog was.

⁸⁸ Verder in het rapport gaan we dieper in op de fiscale aftrek en de terugverdieneffecten via de personenbelasting.

⁸⁹ Overgenomen uit het Verslag van het Rekenhof (2009) voor de jaren 2005 tot 2006. Voor 2007-2009 zijn de terugverdieneffecten overgenomen uit het Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid (2009).

Tabel 2.6 Totale kostprijs en terugverdieneffecten van het dienstenchequestelsel volgens de berekeningen IDEA Consult, miljoen euro, 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Bruto kost	105,1	303,2	507,8	745,2	1 020,5
- overheidstussenkomst voor de dienstencheques			430,0	633,2	871,9
- omkaderingskosten voor de uitvoering van de maatregel			16,4	21,1	13,0
- kost van de fiscale aftrek	12,8	34,7	61,4	90,9	135,5
Totaal terugverdieneffecten	32,4	93,1	199,7	295,9	334,3
% terugverdieneffecten t.o.v. brutokost	30,8	30,7	39,3	39,7	32,8
Terugverdieneffect werkloosheid	19,8	42,0	95,0	138,5	168,9
- besparing werkloosheidsuitkeringen					261,5
- kost voor activeringsuitkeringen					52,7
- kost voor inkomensgarantie-uitkeringen					34,0
- kost voor tijdelijke werkloosheidsuitkeringen					5,9
Terugverdieneffect sociale bijdragen RSZ - RSZPPO	10,0	40,6	77,0	107,9	91,9
Terugverdieneffect in de bedrijfsvoorheffing	2,6	10,5	27,7	49,5	73,5
Door de Staat te financieren nettokost (brutokost – totaal terugverdieneffecten)	72,7	210,1	308,1	449,3	686,2
Nettokostprijs voor RVA	62,5	185,9	274,4	407,9	624,1

Bron: Berekening op basis van gegevens IDEA Consult, 2005-2009

Sinds 2006 is er het beperkt aanvullend stelsel van moederschapshulp voor zelfstandigen. De financiering van de kostprijs voor de moederschapshulp aan vrouwelijke zelfstandigen wordt volledig opgenomen door de sociale verzekeringsfondsen en de RVA. De volledige aankoopprijs (anno 2008: 7,5 euro) wordt ten laste genomen door de sociale verzekeringsfondsen.⁹⁰ Voor 2008 ging het hier om een geschat bedrag van 2,8 miljoen euro (7 euro x aantal bezorgde dienstencheques) (tabel 2.7). Het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) stort voor elke dienstencheque die aan een erkende onderneming wordt betaald 4,29 euro aan de RVA.⁹¹ In 2008 bedroeg het totaal aan uitgaven

⁹⁰ Art. 2, KB van 17 januari 2006 tot invoering van een stelsel van uitkeringen voor moederschapshulp ten gunste van vrouwelijke zelfstandigen en tot wijziging van het KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

⁹¹ Art. 9, KB van 17 januari 2006 tot invoering van een stelsel van uitkeringen voor moederschapshulp ten gunste van vrouwelijke zelfstandigen en tot wijziging van het KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques. Het mag het bedrag voorzien bij art. 66, §3 sexies, eerste lid, van de programmawet van 2 januari 2001 wel niet overschrijden. Voor 2008 was dit bedrag bepaald op 2,53 miljoen euro.

voor het RSVZ 3,9 miljoen euro (RSVZ, Jaarverslag 2008, p. 35).⁹² Evenwel dient de RVA nog een groot deel zelf te financieren (voor 2008: 2,7 miljoen euro). Zij kan wel beroep doen op de alternatieve financiering hiervoor gereserveerd.

Tabel 2.7 Moederschapshulp vrouwelijke zelfstandigen, 2006-2008

	2006	2007	2008
Aantal bezorgde dienstencheques		273 410	396 416
Aantal gebruikte dienstencheques			289 100
Kostprijs sociale verzekeringsfondsen (7 euro in 2008)			2,8
Tussenkost RSVZ (4,29 euro) (miljoen euro)			1,2
RVA 9,21 euro (13,5 - 4,29) (miljoen euro)			2,7
Geschatte totale kostprijs			6,7
Alternatieve financiering (miljoen euro)*	3,9	4,544	5,09
waarvan:			
- RSVZ	1,5	2,1	2,53
- RVA	2,4	2,444	2,56

* Art. 66, §3 sexies, Programmawet van 2 januari 2001. Bedrag voor de RSVZ afkomstig uit de 'taks op verzekering'. Bedrag voor de RVA afkomstig BTW.

Bron: vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België, 2009; IDEA Consult, 2008- 2009; Programmawet van 2 januari 2001

Op basis van het rapport aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid inzake de 'actualisatie 2009 en prefiguratie van de begroting voor 2010 en 2011' bekomen we een overzicht inzake de verdere geraamde (budgettaire) evolutie van de dienstencheques.

⁹² In tabel 2.7 ligt dit bedrag iets hoger daar we ervan uitgaan dat de gebruikersprijs voor het volledige jaar 7 euro was.

Tabel 2.8 Raming evolutie kostprijs dienstencheques, duizend euro, 2008-2011

	2008 Resultaat ¹	2009 Actualisatie 9/2009	2010 Prefiguratie 9/2009	2011 Prefiguratie 9/2009	2009/2008 %	2010/2009 %	2011/2010 %
<i>Prestaties (1 000 euro)</i>							
Dienstencheques werknemers	877 275	1 008 171	1 033 065	1 070 160	14,92	2,47	3,59
Dienstencheques zelfstandigen	5 852	6 062	5 669	5 900	3,59	-6,48	4,07
Sociale dienstencheques		1 700 ²	1 700 ²	1 700 ²			
Totaal voorschotten en administratie- kosten uitgiftemaatschappij diensten- cheques	883 127	1 015 933	1 040 434	1 077 760	15,04	2,41	3,59
<i>Effectieven (aantal)</i>							
Dienstencheques werknemers	64 041 335	74 316 800	76 968 290	78 000 000	16,05	3,57	1,34
Dienstencheques zelfstandigen	427 255	450 837	420 000	430 000	5,52	-6,84	2,38
Totaal aantal aan de uitgiftemaatschappij betaalde cheques	64 468 590	74 767 637	77 388 290	78 430 000	15,98	3,51	1,35

¹ Cijfers komen niet volledig overeen met voorheen geprojecteerde cijfers (onder meer tabel 1.6).

² De sociale dienstencheque was in 2009 nog niet ingevoerd, waardoor deze kost niet zal gemaakt worden. In het vademecum van de financiële en statistische gegevens over de bescherming in België (2010, p. 44 & 47) staat te lezen dat "het budget voorzien voor het invoeren van een sociale dienstencheque wordt met 700 000 euro verminderd in 2010 en 2011". Vraag is of deze sociale dienstencheque evenwel zal ingevoerd worden.

Bron: Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, 2009

Voor 2009 verwacht het Beheerscomité een verdere sterke stijging van het aantal terugbetaalde dienstencheques aan de uitgiftemaatschappij (+15,98%) (tabel 2.8).⁹³ Dit heeft zonder meer invloed op de voorschotten en administratiekosten (+15,04%). Dat voor 2010 en 2011 slechts een beperkte aangroei van de terugbetaalde dienstencheques geboekt wordt toont aan dat het Beheerscomité verwacht dat het systeem bijna zijn plafond bereikt heeft.⁹⁴ Voor 2010 zou zelfs het aantal terugbetaalde dienstencheques aan zelfstandigen afnemen (-6,84%). De aanwezigheid van een volgroeide markt maakt dat de kostprijs eveneens zal stabiliseren. Tussen 2009 en 2011 zou de kost van de directe subsidie steeds iets meer dan 1 miljard euro bedragen. Daarbovenop komt de fiscale aftrek. De nettokost wordt bepaald door de terugverdieneffecten.

⁹³ Op basis van recente gegevens blijkt dat voor 2009 deze stijging 20,6% bedroeg.

⁹⁴ Hiervan is vooralsnog weinig te merken. Het aantal uren gebruik in het 1ste kwartaal van 2010 ligt 28% hoger dan het 1ste kwartaal van 2009 (Hertogen, 2010b).

Tabel 2.9 Begroting kosten en baten dienstencheques, 1 000 euro, 2008-2010

	2008 Resultaat ¹	2009 raming	2010 raming	2011 raming	2009/2008 %	2010/2009 %	2011/2010 %
<i>Kosten</i> ²							
Dienstencheques werknemers	877 275	1 008 171	1 033 065	1 070 160	14,92	2,47	3,59
Sociale dienstencheques		1 700 ³	1 700 ³	1 700 ³			
Opleidingsfonds 'dienstencheques'	1 235	7 175	7 293	7 405	480,97	1,64	1,54
Totale kost	878 510	1 017 046	1 042 058	1 079 265	15,77	2,46	3,57
<i>Baten</i>							
RVA	201 788	232 819	237 599	246 131	15,38	2,05	3,59
RSZ	123 071	163 186	168 640	172 357	32,60	3,34	2,20
RSZ-PPO	12 368	13 239	13 247	13 662	7,04	0,06	3,13
Totaal terugverdieneffecten	337 227	409 244	419 486	432 150	21,36	2,50	3,02
<i>Verschil kost - baat</i>	541 283	607 802	622 572	647 115	12,29	2,43	3,94

¹ Cijfers komen niet volledig overeen met voorheen geprojecteerde cijfers.

² Kosten 'dienstencheques moederschapshulp zelfstandigen' niet meegenomen.

³ De sociale dienstencheque is nog niet ingevoerd, waardoor de kost niet zal gemaakt worden. In het vademecum van de financiële en statistische gegevens over de bescherming in België (2010, p. 44 & 47) staat te lezen dat "het budget voorzien voor het invoeren van een sociale dienstencheque wordt met 700 000 euro verminderd in 2010 en 2011".

Bron: Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, 2009

Zoals reeds gesteld verwacht het Beheerscomité dat de kostprijs van de dienstencheques (hier enkel voor werknemers) zijn plafond ongeveer bereikt heeft (tabel 2.9). Het budget voorzien voor de 'sociale dienstencheques' bedraagt 1,7 miljoen euro. Dit bedrag zal voor 2009 (en wellicht ook voor 2010) 0 euro bedragen daar dit systeem nog niet in werking is getreden.

De kost van het opleidingsfonds 'dienstencheques' is een jaarlijkse uitgave die geen budgettaire excessen kan veroorzaken daar jaarlijks een vast budget wordt bepaald. Voor 2007 was het beschikbare budget vastgelegd op 3,7 miljoen euro (Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociale Overleg, 2009, p. 9). Recentelijk is de wijze van terugbetaling gewijzigd.⁹⁵ Het beschikbare budget voor 2009 is vastgelegd op 7,2 miljoen euro. Er zou effectief ongeveer 4 miljoen euro van dit budget opgenomen zijn.

Inzake de terugverdieneffecten raamt het Beheerscomité voor 2009 een sterke stijging van het terugverdieneffect werkloosheid (+15,38%) en het terugverdieneffect uit sociale bijdragen (+32,6%). Samenvallend met de afnemende groei van de totale kostprijs van het systeem, nemen ook de terugverdieneffecten nadien minder sterk toe.

Door dit alles zou de nettokost van het systeem in 2010 en 2011 nog slechts in beperkte mate toenemen (2010: +2,43%; 2011: +3,94%), volledig in lijn met de vertraagde toename van de brutokost.

Op basis van de meest recente cijfers voor 2009 is vast te stellen dat de begroting een onderschatting maakte van de evolutie en kostprijs van het dienstenchequestelsel. De kostprijs van de dienstencheques voor werknemers bedroeg immers 1,051 miljard euro (en dus geen 1,008 miljard euro). Er zijn geen 74 316 800 dienstencheques gebruikt zoals begroot, maar wel 78 558 951 dienstencheques (RVA – Directie Statistiek, 2010). Deze onderschatting lijkt zich verder te zetten voor 2010 (Hertogen, 2010b). Het moge duidelijk zijn dat het Beheerscomité verwachtte (hoopte) dat de bomen niet tot in de hemel zouden groeien. De realiteit is echter anders.

2.2 Andere tewerkstellingssubsidies: structurele en doelgroepverminderingen

Ondernemingen kunnen genieten van subsidies en lastenverlagende maatregelen om de tewerkstelling te beïnvloeden.⁹⁶ We vatten de tewerkstellingsmaatregelen relevant in het kader van het stelsel van de dienstencheques samen in volgende tabel 2.10. Het betreffen tijdelijke, permanente en gewestelijke tegemoetkomingen

⁹⁵ KB van 22 juli 2009 tot wijziging van het KB van 7 juni 2007 betreffende het opleidingsfonds dienstencheques.

⁹⁶ Een goed overzicht van de maatregelen die tot doel hebben de werkgelegenheid te stimuleren kan bekomen worden via de website: www.aandeslag.be.

aan ondernemingen die de werkgelegenheid in de betrokken sector bevorderen. De bijdrageverminderingen kunnen in twee categorieën onderverdeeld worden. De structurele vermindering die van toepassing is op alle ondernemingen (behalve non-profit) en de doelgroepvermindering die enkel van toepassing is op een bepaalde werknemerscategorie. Het is mogelijk om een structurele vermindering te cumuleren met een doelgroepvermindering. Het cumuleren van doelgroepverminderingen is niet mogelijk (ACV, 2009, p. 417).

Tabel 2.10 Werkgelegenheidsmaatregelen relevant in kader stelsel van de dienstencheques

RSZ-verminderingen	a) Structurele vermindering b) Doelgroepvermindering
Structurele lastenverlaging	Hierbij worden de RSZ-werkgeversbijdragen verminderd. De werkgever moet aan geen bijzondere voorwaarden voldoen. Er bestaat een basisvermindering van 400 euro per kwartaal. De vermindering wordt bij een 'laag' loon of een 'hoog' loon verhoogd. De vermindering is cumuleerbaar met ten hoogste één specifieke doelgroepvermindering.
ACTIVA (de werkkaart)	Is een maatregel om de werkgelegenheidsgraad te verhogen en meer in het bijzonder deze van de oudere werknemers (45-plussers). De herinschakeling van de werkzoekende wordt bevorderd door toekenning van een vermindering van werkgeversbijdragen voor de RSZ en een geactiveerde werkloosheidsuitkering (werkuitkering) in mindering gebracht met het te betalen netto-loon. Om de voordelen inzake RSZ-vermindering en/of de activering van de werkloosheidsuitkeringen te kunnen genieten, moet de werknemer in het bezit zijn van een werkkaart ACTIVA. Bijvoorbeeld de werknemer die minstens 45 jaar is en 468 dagen 'ingeschreven als niet werkende werkzoekende' bewijst in de loop van de maand en de 27 voorgaande kalendermaanden, krijgt een werkuitkering van 500 euro per maand (loonsubsidie) en de werkgever geniet een werkgeversbijdragevermindering van 1 000 euro gedurende maximaal 21 kwartalen.
SINE	De maatregel 'Sociale Inschakelingseconomie', afgekort SINE, bevordert de herinschakeling van zeer moeilijk te plaatsen werklozen in de sociale inschakelingseconomie dankzij het actieve gebruik van de werkloosheidsuitkeringen. De duurtijd van de vermindering wordt beïnvloed door de leeftijd (minstens 45 jaar) en het aantal dagen volledige werkloosheid. In het meest gunstige geval kan de werkgever onbeperkt een vermindering krijgen van de werkgeversbijdragen ten belope van 1 000 euro per kwartaal. De werknemer krijgt dan onbeperkt een geactiveerde werkloosheidsuitkering (loonsubsidie) van 500 euro per kwartaal. De werkgever moet over een attest beschikken waaruit blijkt dat hij een 'SINE-werkgever' is. Onder meer volgende werkgevers komen in aanmerking: inschakelingsbedrijf, PWA, OCMW die erkende sociale inschakelingsinitiatieven of projecten organiseert, ...
Startbaan	Elke laaggeschoolde jongere van minder dan 26 jaar die is ingeschreven als werkzoekende, voldoet aan de voorwaarden om in het kader van een startbaanovereenkomst in dienst te worden genomen. De werkgever kan genieten van een RSZ-bijdragevermindering van 1 000 euro gedurende 7 kwartalen en van 400 euro gedurende de volgende kwartalen. De bijdragevermindering stopt na het kwartaal waarin de jongere 26 wordt.

Eerste aanwerving	De werkgever kan gedurende enkele kwartalen een forfaitaire vermindering van de werkgeversbijdragen genieten voor de aanwerving van een eerste, tweede en derde werknemer. Alle werkgevers uit de privé-sector die werknemers via een arbeids-overeenkomst tewerkstellen kunnen een beroep doen op de doelgroepvermindering eerste aanwervingen voor zover zij als 'nieuwe werkgever' beschouwd worden. Zo zullen de werkgeversbijdragen bij een 1ste aanwerving voor maximaal 5 kwartalen verminderd worden met 1 000 euro en gedurende maximaal 8 kwartalen met 400 euro.
Oudere werknemers	Voor werknemers vanaf 50 jaar geldt een vermindering van de aan de RSZ verschuldigde werkgeversbijdragen variërend naar leeftijd en afhankelijk van het refertekwartaalloon. Deze maatregel heeft onder meer als doel de werkgevers ertoe aan te zetten ouderen in dienst te nemen. Zo kan voor een werknemer die minstens 57 jaar oud is en een refertekwartaalloon heeft van 12 000 euro of meer de werkgevers-bijdrage per kwartaal verminderd worden met 400 euro.
Andere RSZ-verminderingen	Bv. werknemers ouder dan 18 en jonger dan 30 jaar
Andere loonsubsidies	Bv. tewerkstelling door het OCMW – loonvergoeding
Gewestelijke maatregelen	Bv. invoegbedrijf: loonpremie (verschillend over de Gewesten)

* De Programmawet van 24 december 2002 maakt een onderscheid tussen structurele vermindering en doelgroepvermindering.

Bron: FOD WASO, RVA, ACV (2009)

In 2006 waren 12 498 dienstenchequewerknemers (of 20,24% van het totale aantal dienstenchequewerknemers) betrokken bij de werkgelegenheidsprogramma's ACTIVA en SINE (Rekenhof op basis van gegevens RVA, 2009, p. 45). De bijdrageverminderingen in 2006 zouden 32 miljoen euro bedragen (zonder structurele verminderingen). De kosten voor loonsubsidies zouden 33,96 miljoen omvatten (Ibid.). Uit de meest recente gegevens blijkt dat voor 2008 een totaal bedrag aan bijdrageverminderingen voor dienstenchequewerknemers van 155 749 319 euro geboekt is (Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, 2009).⁹⁷ Voor 2009 zouden deze bijdrageverminderingen oplopen tot 188 586 734 euro (Ibid.).

In tabel 2.11 wordt een gedetailleerd beeld gegeven van de dienstenchequewerknemers die aanspraak maken op de tewerkstellingsmaatregelen ACTIVA of SINE. Ook wordt steeds het bedrag aan uitgekeerde bijdrageverminderingen vermeld. Merk op dat deze cijfers lager liggen dan deze die wij in de vorige paragraaf hebben vermeld. Samenvallend met de sterke stijging van het aantal tewerkgestelde dienstenchequewerknemers, stijgt ook het aantal werknemers waarvoor de werkgever een bijdragevermindering kan krijgen en het uitgekeerde bedrag. Tussen

⁹⁷ Het gaat hier wellicht om alle lastenverminderingen waarop de dienstenchequewerkgevers beroep hebben kunnen doen (dus zowel structurele en doelgroepverminderingen).

2006 en 2008 zijn de uitgekeerde bijdrageverminderingen voor ACTIVA (+96%) en SINE (+88%) bijna verdubbeld.

Tabel 2.11 Bijdrageverminderingen tewerkstellingsmaatregelen ACTIVA en SINE

	Kwar- taal	ACTIVA		SINE	
		Aantal werk- nemers	Bijdragevermin- dering (in euro)	Aantal werk- nemers	Bijdragevermin- dering (in euro)
2006	1	3 291	1 340 872	2 930	1 160 722
	2	3 732	1 540 315	3 330	1 345 918
	3	4 023	1 423 771	3 561	1 247 113
	4	4 603	2 320 915	3 945	2 209 509
	Totaal		6 625 873		5 963 262
2007	1	5 113	2 142 718	4 452	2 011 219
	2	5 727	2 340 262	4 774	2 114 499
	3	6 116	2 156 890	4 991	1 828 442
	4	6 543	3 044 353	5 262	2 844 414
	Totaal		9 684 223		8 798 574
2008	1	6 799	2 821 332	5 444	2 582 184
	2	7 165	3 155 970	5 473	2 754 373
	3	7 324	2 901 029	5 543	2 345 721
	4	7 519	4 094 268	5 677	3 535 468
	Totaal		12 972 599		11 217 746

Bron: Vr. & Antw. Kamer, 2009-2010, 1 februari 2010, QRVA 52-092 (Vr. nr. 17 de heer G. Gilkinet)

2.3 Impact van de fiscale aftrek

De raming van de fiscale aftrek volgens IDEA Consult in het kader van het dienstenchequestelsel bedroeg 61,4 miljoen euro in 2006, 90,9 miljoen euro in 2007 en 135,5 miljoen euro in 2008 (zie ook tabel 2.5). Wij raamden de maximale fiscale aftrek voor 2009 op 176,8 miljoen euro (zie tabel 2.36). We merken op dat het maximumbedrag voor 2010 (aanslagjaar 2011) waarvoor de belastingaftrek van toepassing is bepaald is op 2 510 euro (voor de inkomsten van 2009 was dezelfde grens ingesteld en voor 2008 bedroeg dit 2 400 euro). Dit fiscaal plafond heeft weinig effect op budgettair vlak omdat een gemiddeld gebruiker op jaarbasis ongeveer 118 dienstencheques gebruikt (voor 2009, zie tabel 1.6). Het Rekenhof merkte op dat de raming van de fiscale aftrek verkeerdelijk werd ingeschat door de administraties (Rekenhof, 2009, p. 61). Zij doet vervolgens enkele aanbevelingen om wel tot een goede raming te komen. Door het feit dat bij de berekening onder meer rekening werd gehouden met een percentage gebruikers dat niet belastingplichtig was, maakt dat door de invoering van het terugbetaalbaar belastingkrediet in 2009 de berekeningswijze in ieder geval aangepast zal moeten worden.

Doordat sinds 2009 een belastingkrediet is ingevoerd, zorgt dit voor een budgettair effect op de kostprijs. Op basis van gegevens van de fiscus van vóór en na de invoering van belastingkrediet zou een inschatting gemaakt kunnen worden van deze extra kost. Zo was 12% van de gebruikers niet-belastingplichtig in 2006 (Rekenhof, 2009, p. 61). Slechts 23% van de dienstenchequegebruikers heeft weet van het terugbetaalbaar belastingkrediet (IDEA Consult, 2009, p. 160). Het zijn in eerste instantie de 65-plussers die hiervan het best op de hoogte zijn (44%). Het is deze categorie van gebruikers die hiervan wellicht ook het meest gebruik maakt en zal maken.

3. Hoe winstgevend zijn de dienstenchequeondernemingen?

De consumptiesubsidie, de gebruikersprijs en de structurele of doelgroepverminderingen kunnen de winstgevendheid van dienstenchequeondernemingen sterk beïnvloeden.⁹⁸ In deze paragraaf gaan we na hoe lucratief het systeem al dan niet is voor de dienstenchequeondernemingen.

Op basis van de financiële audit uitgevoerd door PWC (2006) en de analyse van de jaarrekeningen door de NBB zijn reeds stappen gezet naar een evaluatie van de 'winstgevendheid' van het dienstenchequesysteem.

Wanneer de instroom van nieuwe erkende dienstenchequeondernemingen wordt geobserveerd, kan enkel vastgesteld worden dat dit vele nieuwe ondernemingen aantrekt. Hierdoor wordt de indruk gewekt dat het systeem opportuniteiten biedt aan startende ondernemingen.

62,4% van de erkende dienstenchequeondernemingen vond in 2006 de inruilwaarde van 21 euro ontoereikend (IDEA Consult, 2006, p. 49). Ondertussen is de inruilwaarde gedaald tot 20,80 euro, waardoor kan verwacht worden dat nog meer dienstenchequeondernemingen deze inruilwaarde ontoereikend zullen vinden. Eén van de voornaamste redenen waarom dit ontoereikend zou zijn, is dat de lastenverminderingen voor bepaalde werknemers beperkt zijn in de tijd (Ibid.). Dit is een opmerkelijke vaststelling omdat deze bijdrageverminderingen geen deel uitmaken van de inruilwaarde. In het evaluatieverslag van 2007 wordt dit nogmaals bevestigd doordat 72,4% van de ondernemingen aangeeft problemen te voorzien inzake rendabiliteit wanneer de lastenverminderingen voor bepaalde werknemers aflopen (IDEA Consult, 2008, p. 25). Het zijn voornamelijk de inschakelingsbedrijven (86,9%), de gemeenten (80%) en de PWA's (78%) die problemen verwachten.⁹⁹ Dit zijn ook vaak de meest 'sociaal' georiënteerde dienstencheque-

⁹⁸ Het gaat hier bijna om een 'dubbele financiering' door de overheid.

⁹⁹ Onder meer 9 erkende dienstenchequeondernemingen uit Namen waaronder OCMW's, PWA's en vzw's luiden de 'alarmbel' inzake hun financiering (L'échéque et mat des titres-services? 450 emplois menacés en Province de Namur).

ondernemingen. Interimbedrijven voorzien de minste problemen (44%). Een gevaar zou kunnen zijn dat men zich ofwel niet oriënteert op deze doelgroepen, ofwel steeds nieuwe werknemers gaat zoeken die er wel aan voldoen.

Vervolgens gaan we na aan de hand van tabellen 2.13 en 2.14 welke impact de tegemoetkomingen aan dienstenchequeondernemingen hebben: hoe worden de winstmarges beïnvloed? Welke impact heeft de ondernemingsvorm, en bijgevolg de betreffende tewerkstellingsmaatregelen, op de performantie? We maken daarbij gebruik van de financiële audit van PricewaterhouseCoopers (2006) bij 302 dienstenchequeondernemingen. Tabel 2.12 geeft meer inzicht in de representativiteit van de steekproef getrokken voor de financiële audit van PWC in 2006. In totaal werden dus 302 of 25% van de actieve ondernemingen verwerkt in de enquête. Toch werd met de enquête 56% van het totaal aantal dienstenchequewerknemers en 49% van het totaal aantal dienstencheques ontvangen in 2006 bereikt, wat wil zeggen dat de steekproef voornamelijk grote ondernemingen bevat.

Merk op dat over de uitgevoerde audit van PWC reeds enkele kritische opmerkingen zijn geformuleerd, zowel inzake de representativiteit van de steekproef als over de overeenstemming met de jaarrekeningen voor 2006 ingediend bij de NBB (Hertogen, 2007; Rekenhof, 2009; Henry, Nassaut, Defourny & Nyssens, 2009).¹⁰⁰ Daarom zijn de resultaten ook aangevuld met meer recent onderzoek (onder meer RVA, 2009b; Henry, Nassaut, Defourny & Nyssens, 2009).

Tabel 2.12 Dienstenchequeondernemingen naar erkenning en deelname enquête PWC, 2006

	Aantal	%		
Totaal erkende ondernemingen sinds ontstaan DCH	1 613			
Vrijwillig volledig gestopte	-86			
Volledig geschorst door de overheid	-48			
Erkende ondernemingen in 2006	1 479	100		
Ondernemingen zonder activiteit	-276	-19		
Ondernemingen met activiteit	1 203	81	100	
Ondernemingen zonder e-mailadres	-45	-3	-4	
Aangeschreven met e-mailadres	1 158	78	96	
Ondernemingen zonder antwoord	-749	-51	-62	
Ondernemingen met antwoord	409	28	34	
Ondernemingen met inconsistente antwoorden	-107	-7	-9	
Weerhouden ondernemingen in de enquête	302	20	25	100
Aparte DCH-onderneming met rekeningplicht	87	6	7	29

Bron: BuG 69 - Bericht uit het Gewisse 06-08-2007, www.npdata.be, Jan Hertogen

¹⁰⁰ In het verslag van het Rekenhof (2009, p. 75) merkt minister van Werk Joëlle Milquet het volgende op: "Op 31 juli 2008 heb ik de analyse van de NBB ontvangen en die toont aan dat de cijfers uit de PWC-enquête, die betrekking hadden op het jaar 2006, over het algemeen niet overeenstemden met de voor datzelfde jaar bij de NBB ingediende jaarrekeningen".

Tabel 2.13 werd gebaseerd op de financiële audit van PWC in 2006 en geeft de opbrengsten, kosten, en tegemoetkomingen per dienstencheque naar type onderneming tegen een inruilwaarde van 21 euro.

Tabel 2.13 Kosten, opbrengsten en tegemoetkomingen per uur en per type dienstenchequeonderneming, in euro en als % van de inruilwaarde (21 euro), 2006

	Commer- cieel private onder- neming & natuurlijk persoon	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	Inte- rim	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	Invoeg- bedrijf	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	Vzw	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	OCMW & Gemeente	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	PWA	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	Tot.	% t.o.v. inruil- waarde (€21)
Totale Opbrengsten	21,29	101,4	20,99	100,0	21,36	101,7	21,12	100,6	21,07	100,3	21,14	100,7	21,11	100,5
Opbrengsten uit terug- betaalde diensten- cheques	21,00	100,0	21,00	100,0	21,00	100,0	21,00	100,0	21,00	100,0	21,00	100,0	21,00	100,0
Andere opbrengsten + <i>Opbrengsten uit kos- ten aangerekend aan de gebruiker (admini- stratie, ...)</i> + <i>Diverse opbrengsten</i>	0,29	1,4	-0,01	0,0	0,36	1,7	0,12	0,6	0,07	0,3	0,14	0,7	0,11	0,5
Totale kosten	18,64	88,8	18,50	88,1	24,53	116,8	20,28	96,6	21,44	102,1	16,08	76,6	19,62	93,4
- Kosten uit bezoldi- ging, sociale lasten en pensioenen	15,01	71,5	16,16	77,0	19,34	92,1	18,18	86,6	20,51	97,7	14,41	68,6	16,88	80,4
<i>Loonkost diensten- chequewerknemers</i>	13,85	66,0	13,44	64,0	15,82	75,3	15,46	73,6	17,88	85,1	12,40	59,0	14,51	69,1
<i>Loonkost andere werk- nemers</i>	0,74	3,5	1,86	8,9	2,56	12,2	1,90	9,0	2,07	9,9	1,46	7,0	1,66	7,9
<i>Overige personeels- kosten</i>	0,42	2,0	0,86	4,1	0,96	4,6	0,82	3,9	0,56	2,7	0,55	2,6	0,71	3,4
- Kosten uit diensten en diverse goederen	3,41	16,2	1,87	8,9	4,51	21,5	1,55	7,4	0,69	3,3	1,18	5,6	2,29	10,9

Tabel 2.13 Kosten, opbrengsten en tegemoetkomingen per uur en per type dienstenchequeonderneming, in euro en als % van de inruilwaarde (21 euro), 2006. Vervolg

	Commer- cieel private onder- neming & natuurlijk persoon	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	Inte- rim	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	Invoeg- bedrijf	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	Vzw	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	OCMW & Gemeente	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	PWA	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	Tot.	% t.o.v. inruil- waarde (€21)
- Kosten uit afschrij- vingen en voorzie- ningen	0,22	1,0	0,47	2,2	0,68	3,2	0,55	2,6	0,24	1,1	0,49	2,3	0,45	2,1
Marge vóór tewerk- stellingsmaatregelen	2,65	12,6	2,49	11,9	-3,17	-15,1	0,84	4,0	-0,37	-1,8	5,06	24,1	1,49	7,1
+ Tegemoetkomingen uit permanente en gewestelijke tewerk- stellingsmaatregelen	0,17	0,8	0,01	0,0	4,96	23,6	0,31	1,5	0,92	4,4	1,84	8,8	0,90	4,3
Marge na permanente en gewestelijke tewerkstellings- maatregelen	2,82	13,4	2,50	11,9	1,79	8,5	1,15	5,5	0,55	2,6	6,90	32,9	2,39	11,4
+ Tegemoetkomingen uit tijdelijke tewerk- stellingsmaatregelen	0,47	2,2	0,15	0,7	1,95	9,3	3,69	17,6	1,10	5,2	1,96	9,3	1,73	8,2
Marge na permanente, gewestelijke en tij- delijke tewerkstel- lingsmaatregelen	3,29	15,7	2,65	12,6	3,74	17,8	4,84	23,0	1,65	7,9	8,86	42,2	4,12	19,6

Bron: Eigen verwerking resultaten PWC, 2006

Tabel 2.14 Invloed tewerkstellingsmaatregelen op de loonkost, in euro en als % van de totale inruilwaarde (21 euro), 2006

	Commer- cieel private onder- neming & natuurlijk persoon	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	Inte- rim	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	Invoeg- bedrijf	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	Vzw	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	OCMW & Gemeente	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	PWA	% t.o.v. inruil- waarde (€21)	Tot.	% t.o.v. inruil- waarde (€21)
Loonkost diensten- chequewerknemers	13,85	66,0	13,44	64,0	15,82	75,3	15,46	73,6	17,88	85,1	12,40	59,0	14,51	69,1
Aftrek tewerkstel- lingsmaatregelen	0,64		0,16		6,91		4,00		2,02		3,8		2,63	
Loonkost na aftrek tewerkstellingsmaat- regelen	13,21	62,9	13,28	63,2	8,91	42,4	11,46	54,6	15,86	76	8,60	41	11,88	57
% verschil na aftrek, als % van loonkost dienstencheque- werknemer	-4,6		-1,2		-43,7		-25,9		-11,3		-30,6		-18,1	

Bron: Eigen verwerking resultaten PWC, 2006

Aan de hand van deze financiële audit kunnen enkele vaststellingen gedaan worden inzake de kostenverschillen tussen de verschillende types van dienstenchequeondernemingen.

De gemiddelde kost per dienstencheque voor een onderneming bedraagt 19,62 euro (of 93,4% van 1 terugbetaalde dienstencheque). Deze kost verschilt in sterke mate tussen de verschillende types van ondernemingen. De invoegbedrijven (24,53 euro of 116,8% van 1 terugbetaalde dienstencheque) en OCMW & gemeente (21,44 euro of 102,1% van 1 terugbetaalde dienstencheque) beschikken over de hoogste kostenstructuur. De personeelskosten hebben de grootste impact op de totale kosten. Hierbij is de loonkost van de dienstenchequewerknemers (vóór tewerkstellingsmaatregelen) de belangrijkste factor.

De marge vóór tewerkstellingsmaatregelen bedraagt voor de gemiddelde onderneming 1,49 euro. Deze marges zijn echter negatief voor de invoegbedrijven (-3,17 euro) en OCMW & gemeente (-0,37 euro). De PWA-ondernemingen genereren de hoogste marge (5,06 euro). Dankzij de tewerkstellingsmaatregelen verdwijnen de negatieve marges voor de invoegbedrijven en OCMW & gemeente. De invoegbedrijven (6,91 euro), de vzw's (4 euro) en de PWA-ondernemingen (3,80 euro) hebben de grootste baat bij deze tewerkstellingsmaatregelen. Deze cijfers verklaren ook waarom deze types van ondernemingen (in hoofdzaak invoegbedrijven en PWA's) problemen verwachten wanneer lastenverminderingen voor bepaalde werknemers ten einde lopen.¹⁰¹

Op het eerst zicht slorpt de loonkost van de dienstenchequewerknemers het gros van de opbrengst van de terugbetaalde dienstencheque op (69,1%). Dit is logisch, maar valt zelfs lager uit dan verwacht. Wanneer de tewerkstellingsmaatregelen mee in rekenschap worden genomen neemt dit nog verder af. Hierdoor gaat gemiddeld 57% van de ruilwaarde naar de betaling van de dienstenchequewerknemers. De tewerkstellingsmaatregelen bedragen dus ongeveer 13% van de kostprijs van een dienstencheque. De mogelijke winstmarge komt hierdoor nog hoger te liggen (evenwel moeten nog andere (werkings-)kosten afgetrokken worden). De impact van de tewerkstellingsmaatregelen op de loonkost is ook procentueel vast te stellen. Zo neemt de loonkost voor dienstenchequewerknemers het sterkst af voor de invoegbedrijven (43,7%). De gemiddelde loonkost voor een dienstenchequewerknemer neemt af met 18,1% (van 14,51 euro naar 11,88 euro) (tabel 2.14).

De impact van de loonkost is sterk afhankelijk van het Paritair Comité waaronder de dienstenchequeonderneming ressorteert. Er is een Paritair Subcomité opgericht voor de erkende ondernemingen die buurtwerken of diensten leveren

¹⁰¹ Zie supra.

(PSC 322.01).¹⁰² Evenwel valt niet elke dienstenchequeonderneming onder dit Paritair Subcomité. Op basis van gegevens van de RSZ blijkt dat 89% van de dienstenchequewerknemers onder het PSC 322.01 valt (Rekenhof, 2009, p. 20). De andere werknemers ressorteren in hoofdzaak onder PC 121 (schoonmaak), PC 110 (strijken, naaiwerkzaamheden) en PC 140 (vervoer).¹⁰³ De loonsvoorwaarden waarop dienstenchequewerknemers recht hebben zullen hierdoor sterk uiteenlopen. Voor het PSC 322.01 heeft de werknemer sinds 1 juli 2009 recht op een uurloon variërend tussen 9,48 euro (0 jaar anciënniteit) en 10,08 euro (3 jaar anciënniteit).¹⁰⁴ Echter verschillen deze lonen onder meer van de lonen voor dienstenchequewerknemers die tewerkgesteld worden via openbare instellingen (OCMW's en gemeenten) of via diensten voor gezinszorg. Dienstenchequewerknemers die tewerk worden gesteld in gemeenten en OCMW's (lonen openbare instellingen die ook van toepassing zijn op de contractuelen van de gemeenten en OCMW's) zullen dus onder andere loon- en arbeidsvoorwaarden vallen dan dienstenchequewerknemers tewerkgesteld in een dienst voor gezinszorg of een commercieel private onderneming (waardoor o.a. het loon, de eindejaarspremie, de tegemoetkoming in de vervoerskosten, de vorming, de omkaderingsnorm, ... kan verschillen). Onder meer de vzw Familiehulp (vallende onder Paritair Comité 318.02) heeft in 2006 een aparte CAO afgesloten voor haar dienstenchequewerknemers. Dit vanuit de vaststelling dat "met de 21 euro subsidie van de federale overheid, kan Familiehulp niet dezelfde arbeidsvoorwaarden toekennen als in het reguliere circuit" (Familiehulp, 2006, p. 16). In het meest recente Jaarverslag 2008 wordt dit nogmaals herhaald: "Ruimte voor de gewenste verbetering van de arbeidsvoorwaarden is er nog steeds niet en wordt sterk gehypothecerd door de onzekerheid met betrekking tot de financiering van het dienstenchequesysteem" (Familiehulp, 2009, p. 60).

Merk op dat er een specifieke regeling bestaat voor de facturatie van de loonkost van de gedetacheerde PWA-beambten (omkaderingspersoneel) in PWA's die een

¹⁰² Art. 1, KB van 9 juni 2004 tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Subcomité voor de erkende ondernemingen die buurtwerken of diensten leveren. Bevoegd voor:

- de uitzendbureaus die in hun onderneming een erkende 'sui generis afdeling' hebben die zich inlaat met de tewerkstelling in het kader van de dienstencheques en hun werknemers tewerkgesteld met een arbeidsovereenkomst dienstencheques;
- de werkgevers en hun werknemers tewerkgesteld met een arbeidsovereenkomst dienstencheques. Het Paritair Subcomité voor de erkende ondernemingen die buurtwerken of -diensten leveren is niet bevoegd indien het een 'sui generis afdeling' betreft die is opgericht binnen een onderneming die een andere activiteit dan het leveren van buurtwerken of -diensten heeft en waarvoor een specifiek en werkend paritair comité bevoegd is, ongeacht of deze andere activiteit de hoofdactiviteit van de onderneming betreft of niet.

¹⁰³ Wij veronderstellen dat dit in hoofdzaak van toepassing is op de tewerkstelling in de commerciële private ondernemingen. Vzw's die zich richten op gezins- en bejaardenhulp (PC318) en OCMW's & gemeenten stellen toch ook een groot aantal werknemers tewerk die niet onder deze paritaire comités vallen.

¹⁰⁴ PSC 322.01, Collectieve Arbeidsovereenkomst van 14 juli 2009.

erkenning als dienstenchequeonderneming hebben (RVA, 2009b, p. 4).¹⁰⁵ Op basis van een vastgestelde formule factureert de RVA voor elke gedetacheerde agent de personeelskosten van het verlopen kwartaal aan de PWA dat erkend is als dienstenchequeonderneming.¹⁰⁶ Op basis van de geconsolideerde resultatenrekening 2008 voor de sui generis afdelingen dienstencheques, blijkt dat 3 333 036 euro terugbetaald werd aan de RVA (over te dragen naar het Globaal Beheer) (RVA, 2009b, p. 6 & p. 84).

De overheadkosten van de dienstenchequeondernemingen lopen hoog op waardoor een groot deel van de inruilwaarde hieraan besteed moet worden. De inruilwaarde is dus niet enkel een tegemoetkoming voor de loonkost van het personeel dat de diensten effectief levert maar is ook een tussenkomst voor vele andere bijkomende kosten.

Elk type van onderneming is rekening houdende met de impact van de tewerkstellingsmaatregelen winstgevend. De gemiddelde onderneming maakt 19,6% winst op één dienstencheque. Vóór de tewerkstellingsmaatregelen bedraagt deze winst slechts 7,1%. De PWA-ondernemingen blijken op basis van de financiële audit heel winstgevend te zijn (42,2%). Uit de cijfers blijkt ook dat commerciële private ondernemingen, natuurlijke personen en interimkantoren zeer winstgevend zijn zonder dat zij beroep moeten doen op de structurele of doelgroepverminderingen.¹⁰⁷

Uit de cijfergegevens kunnen verder een aantal conclusies getrokken worden per type van onderneming waarbij we telkens het aantal tewerkgestelde werknemers voor dat type in % van het totaal vermelden (voor 2008). De conclusies hebben we soms aangevuld met meer recent onderzoek (RVA, 2009b; Henry, Nassaut, Defourny & Nyssens, 2009) en recente vaststellingen.

- *Commerciële private ondernemingen en natuurlijke personen* (34,2%)¹⁰⁸: De loonkost voor de dienstenchequewerknemers (13,85 euro) ligt iets onder de totale gemiddelde loonkost (14,51 euro). De loonkost andere werknemers (0,74 euro), de overige personeelskosten (0,42 euro) en de kosten uit afschrijvingen en voorzieningen (0,22 euro) liggen het laagst bij dit soort van ondernemingen.

¹⁰⁵ De RVA detacheert 'agenten' in de erkende PWA's in functie van het volume van hun activiteiten (art. 2, KB van 10 juni 1994 tot uitvoering van artikel 8, §1 en §6, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders).

¹⁰⁶ Zie KB van 11 december 2006 tot wijziging van het KB van 10 juni 1994 tot uitvoering van artikel 8, §1 en §6, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

¹⁰⁷ ACV Voeding & Diensten Limburg selecteerde 10 commerciële dienstenchequeondernemingen om een zicht te krijgen op de door hun uitgekeerde winsten (cijfers bekomen via Joris Daemen, Secretaris ACV Voeding & Diensten Limburg). Sommige van deze uitgekeerde winsten lopen zeer hoog op (tot 13,7 miljoen euro voor één interimkantoor).

¹⁰⁸ % aantal tewerkgestelde werknemers (niet in VTE's) t.o.v. het totaal.

Deze lage kosten (door het efficiënt inzetten van ondersteunend personeel en middelen) zullen in sterke mate de winstgevendheid bepalen. Het winstpercentage vóór tewerkstellingsmaatregelen bedraagt 12,6% en er na 15,7%. De invloed van de tewerkstellingsmaatregelen op dit type van ondernemingen lijkt beperkt te zijn. De loonkost voor dienstenchequewerknemers wordt slechts gereduceerd met 4,6%.

Deze trend wordt ook bevestigd op basis van de resultaten van Henry, Nassaut, Defourny & Nyssens (2009, p. 241). Zij stellen immers vast dat een werknemer (VTE) bij een anciënniteit van 0 jaar zelfs zonder werkgelegenheidssteun (Activa) rendabel is. Bij een anciënniteit van 4 jaar is deze werknemer enkel nog rendabel met de tewerkstellingsmaatregel ACTIVA (Ibid., p. 243).¹⁰⁹

- *Interim* (24,0%): De tegemoetkomingen uit permanente en gewestelijke tewerkstellingsmaatregelen zijn te verwaarlozen. Er is een beperkte tegemoetkoming uit tijdelijke tewerkstellingsmaatregelen. Door het lage bedrag aan tewerkstellingsmaatregelen daalt de loonkost van de dienstenchequewerknemers slechts met 1,2%. De winst vóór de tewerkstellingsmaatregelen (2,49 euro) verschilt dan ook niet veel met de winst erna (2,65 euro). Hun winstgevendheid is dan ook bijna niet afhankelijk van deze tewerkstellingsmaatregelen.

Henry, Nassaut, Defourny & Nyssens (2009, p. 241-243) stellen vast dat de interimkantoren bij de tewerkstelling van een werknemer (VTE) zowel bij een anciënniteit van 0 of 4 jaar en zowel met of zonder tewerkstellingssteun rendabel zijn.

De interimkantoren maken in grote mate gebruik van contracten bepaalde duur. Voor 2007 ging het om 858 549 dienstenchequeovereenkomsten van bepaalde duur voor 28 005 dienstenchequewerknemers (of gemiddeld 30 arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur per werknemer) (Rekenhof, 2009, p. 36; IDEA Consult, 2008, p. 48). Een verklaring hiervoor die door het Rekenhof wordt gegeven en plausibel lijkt, is dat steeds een arbeidsovereenkomst bepaalde duur per gebruiker wordt opgesteld (Ibid., p. 36). Hierdoor betaalt het interimkantoor enkel de via dienstencheques bezoldigde uren en moet dus geen loon betaald worden bij ziekte of feestdagen (dagcontracten).

¹⁰⁹ Evenwel zal niet elke werkgever nog gebruik kunnen maken van de ACTIVA-maatregel. Enkel wanneer de werknemer 45 jaar of ouder is en minstens 468 dagen 'ingeschreven als niet werkende werkzoekende' bewijst in de loop van de maand van de indienstneming en de 27 voorgaande kalendermaanden OF minstens 312 dagen 'ingeschreven als niet werkende werkzoekende' bewijst in de loop van de maand van de indienstneming en de 18 voorgaande kalendermaanden loopt de RSZ-vermindering van het kwartaal van de indienstneming tot de 20 volgende kwartalen.

Hierdoor kan men de loonkosten in sterke mate onder controle houden en meer winst genereren.

- *Invoegbedrijf (8,1%)*: In vergelijking met de andere types van ondernemingen, lopen de kosten het hoogst op bij de invoegbedrijven. De marge vóór tewerkstellingsmaatregelen is dan ook negatief (een verlies van 15,1%). Doordat de tegemoetkoming aan tewerkstellingsmaatregelen zo hoog ligt (6,91 euro) wordt toch winst gemaakt (17,8%). Doordat het invoegbedrijf zowel gewestelijke als federale subsidies krijgt, is het weinig opmerkelijk dat deze tegemoetkoming zo hoog komt te liggen. Via een Besluit van de Vlaamse Regering van 25 maart 2005 werd de ‘oversubsidiëring’ aangepakt.¹¹⁰ Evenwel blijft dit een aantrekkelijke formule. Zo kunnen de ‘invoegbedrijven-dienstenchequeondernemingen’ aanspraak maken op een loonsubsidie van 1 650 euro per VTE per jaar.¹¹¹ De loonsubsidie kan gedurende 3 jaar ontvangen worden als invoegafdeling en gedurende 4 jaar als invoegbedrijf.¹¹² Deze subsidie is cumuleerbaar met andere verminderingen (structurele RSZ-vermindering, doelgroepenvermindering, loonactivering (ACTIVA, SINE, ...)).

Omwille van zowel de federale en gewestelijke subsidies varieert de rendabiliteit van de invoeg-/inschakelingsbedrijven volgens het gewest waar men gevestigd is (Henry, Nassaut, Defourny & Nyssens, 2009, p. 231). Zo zal een werknemer (VTE) met een anciënniteit van nul jaar en zonder tewerkstellingssteun tewerkgesteld in een inschakelingsbedrijf niet rendabel zijn in Vlaanderen maar wel in Wallonië (Ibid., p. 232). Evenwel zijn alle inschakelingsbedrijven bij de tewerkstelling van een werknemer met vier jaar anciënniteit niet meer rendabel. De tewerkstellingssteun die inschakelingsbedrijven kunnen verkrijgen (via SINE) en waardoor in het begin de tewerkgestelde werknemers rendabel zijn, kunnen worden beschouwd als middel om de ‘tekorten van morgen’ te financieren (Ibid., p. 273).

- *Vzw (16,1%)*: De beperkte winst die gemaakt wordt vóór de tegemoetkoming (0,84 euro) loopt verder op (winst van 4,84 euro) door het hoge bedrag aan subsidies waar men beroep kan op doen.

Volgens Henry, Nassaut, Defourny & Nyssens (2009, p. 236) lijden de werkgevers van diensten voor gezinszorg (gezins- en bejaardenhulp) reeds verlies bij

¹¹⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 25 maart 2005 tot wijziging van het Besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2000 houdende een impuls- en ondersteuningsprogramma van de meerwaardeneconomie.

¹¹¹ Art. 9, §2 en art. 16, §2, Besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2000 houdende een impuls- en ondersteuningsprogramma van de meerwaardeneconomie. Merk op dat het hier gaat om een beperkt aantal activiteiten waarvoor men recht heeft op deze loonpremie (zie art. 14, 2°, a en b, zelfde Besluit).

¹¹² Art. 9, §1 en art. 17, §1, Besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2000 houdende een impuls- en ondersteuningsprogramma van de meerwaardeneconomie.

de aanwerving van een werknemer (VTE) zonder tewerkstellingssteun. Met tewerkstellingssteun (ACTIVA) is deze werknemer na 4 jaar anciënniteit verlieslatend.

De lonen voor werknemers in de vzw's die zich richten op gezins- en bejaardenhulp (PC 318) (zoals Familiehulp) liggen hoger dan deze voor het Paritair Subcomité 322.01. Er zijn twee 'communautaire' Paritaire Subcomités bepaald binnen het Paritair Comité 318 voor de diensten voor gezins- en bejaardenhulp, met name PSC 318.01 (Paritair Subcomité voor de diensten voor gezins- en bejaardenhulp van de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap) en het PSC 318.02 (Paritair Subcomité voor de diensten voor gezins- en bejaardenhulp van de Vlaamse Gemeenschap). Hierdoor kunnen de loon- en arbeidsvoorwaarden tussen het noorden en zuiden van ons land verschillen. Voor het PSC 318.02 werd recentelijk een nieuwe CAO betreffende de loon- en arbeidsvoorwaarden gesloten.¹¹³ De uurlonen variëren tussen 9,85 euro (0 jaar anciënniteit) en 10,55 euro (2 jaar anciënniteit). Er dient ook gewezen te worden op artikel 63 van deze CAO. Het artikel beschrijft de criteria welke voorrang verlenen aan dienstenchequewerknemers bij interne vacatures (aanwerving van een poetshulp in het kader van de aanvullende thuiszorg).

- *OCMW & gemeente (5,7%)*: De hoogste loonkost van dienstenchequewerknemers doet zich bij dit type van onderneming voor (17,88 euro). Deze hoge loonkost is te verklaren doordat de dienstenchequewerknemers onder de loonbarema's van het Comité C vallen (het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten) welke hoger liggen dan deze in het PSC 322.01. Er wordt verlies gemaakt wanneer de tegemoetkoming uit de tewerkstellingsmaatregelen niet in acht wordt genomen (-1,8%). Dit type is van alle dienstenchequeondernemingen het minst winstgevend (1,65 euro winst per dienstencheque van 21 euro).

Ook Henry, Nassaut, Defourny & Nyssens (2009, p. 247) komen tot de vaststelling dat OCMW's verlieslatend zijn bij de tewerkstelling van een VTE met een anciënniteit van 0 jaar en zonder werkgelegenheidssteun. Bij vier anciënniteit is deze werknemer (VTE) zowel met of zonder werkgelegenheidssteun verlieslatend (Ibid., p. 247).

Het is op basis van deze cijfers weinig verwonderlijk dat recentelijk door de OCMW's werd gesteld dat de tussenkomst van 20,8 euro onvoldoende is om

¹¹³ PSC 318.02, Collectieve Arbeidsovereenkomst van 25 januari 2010.

tegemoet te komen aan de indexering, anciënniteit en omkadering van het personeel.¹¹⁴

- PWA (9,0%): De totale kosten liggen bij dit type van onderneming het laagst (16,08 euro). Dit door de lage loonkost van de dienstenchequewerknemers (12,40 euro). Dit type maakt zonder rekening te houden met de tegemoetkoming uit de tewerkstellingsmaatregelen reeds een aanzienlijke winst (24,1%). Deze winst neemt alleen nog maar toe wanneer ook de tegemoetkoming mee wordt berekend (42,2%).

Het is duidelijk dat deze winstmarges ook in het vizier zijn gekomen van de Belgische regering. Zo stelt het 'Ontwerp van Programmawet' van 25 november 2009 een "afoming van de reserves van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen" in. Door het feit dat de PWA's bij de uitvoering van hun dienstenchequeactiviteiten belangrijke reserves hebben opgebouwd (eind 2008 geschat op 92 miljoen euro), is het de bedoeling om in het eerste kwartaal van 2011 in totaal 55,2 miljoen euro (of 60%) af te romen en vervolgens door te storten in het Globaal Beheer van de sociale zekerheid.¹¹⁵ De reden voor deze afoming is het financieren van de nieuwe tewerkstellingsmaatregelen.

Gezien de vaststelling dat op basis van de uitgevoerde audit door PWC de PWA's heel winstgevend blijken te zijn en de beslissing van de regering om een deel van de reserves af te romen, biedt de recente analyse door de RVA van de jaarrekeningen van de PWA 'sui generis afdelingen' dienstencheques voor 2008 heel nuttige informatie (RVA, 2009b).

Vooreerst ligt de loonkost van het personeel (omkadering en dienstenchequewerknemer) per dienstencheque een stuk hoger dan deze die berekend werd door PWC (17,53 euro t.o.v. 14,41 euro) (tabel 2.15). De impact van de tewerkstellingsmaatregelen op de winstgevendheid is groot daar dit 2,08 euro per dienstencheque bedraagt. Evenwel is dit minder dan de 3,8 euro berekend door PWC. Na aftrek van de tewerkstellingsmaatregelen bedraagt de loonkost 74,3% per geïnde dienstencheque (20,8 euro). De winstmarges die via de analyse van de jaarrekeningen bekomen worden, verschillen in sterke mate van deze van de auditresultaten. De vastgestelde kosten bedragen 20,2 euro waardoor de winstmarge per dienstencheque (20,8 euro) slechts 3,8% bedraagt. Evenwel doen zich naast de vergoeding voor de dienstencheques (20,74 euro) nog andere opbrengsten voor waardoor het totaal aan opbrengsten per dienstencheque komt te liggen op 23,55 euro. De winstmarge bij een vergoeding van 20,8 euro per dienstencheque ligt dus veel hoger wanneer rekening wordt

¹¹⁴ 'Systeem van dienstencheques staat onder druk', *De Standaard*, 16 maart 2010. L'é-chèque et mat des titres-services? 450 emplois menacés en Province de Namur.

¹¹⁵ Memorie van toelichting, Ontwerp van Programmawet, 25 november 2009, DOC 52-2278/001, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, p. 51.

gehouden met de tewerkstellingsmaatregelen, de financiële opbrengsten, de uitzonderlijke opbrengsten en de overige bedrijfsopbrengsten, met name 17%. De totale opbrengst per dienstencheque ligt 15% hoger dan de kosten. Wanneer we hier de tewerkstellingsmaatregelen niet bijrekenen, bedraagt dit 6,8%. Deze resultaten liggen in lijn met de resultaten op basis van de geconsolideerde rekening (alle dienstencheque-PWA's) voor 2008 (RVA, 2009b, p. 84). Hierbij liggen de opbrengsten 17,2% hoger dan de kosten. De marge tussen kosten en opbrengsten zonder tewerkstellingsmaatregelen bedraagt 7,9%. Deze cijfers tonen aan dat winstmarges gegenereerd door de PWA dienstencheque-ondernemingen veel lager liggen dan deze die berekend zijn in de audit. Het belang van de tewerkstellingsmaatregelen op de financiële leefbaarheid komt tevens sterk tot uiting. Wanneer het globale beeld van de PWA dienstencheque-ondernemingen meer in detail wordt bekeken, stellen we vast dat sommige ondernemingen verlieslatend zijn. Dit nuanceert het verhaal van de zogenaamde 'vetpotten' binnen de PWA dienstencheque-ondernemingen in sterke mate.

Tabel 2.15 Analyse van de PWA dienstenchequeondernemingen, 2008, in euro

Via berekeningen RVA op basis van de globale bedragen (per dienstencheque)			
<i>Kosten</i>		<i>Opbrengsten</i>	
Diensten en diverse goederen	2,11	Tussenkost DCH	20,74*
Personeelskosten	17,53	Tewerkstellingsmaatregelen	2,08
Niet-kaskosten	0,15	Uitzonderlijke opbrengsten	0,11
Overige kosten	0,23	Financiële opbrengsten	0,31
		Overige opbrengsten	0,31
Totale kosten	20,02	Totale opbrengsten	23,55
Kosten per dienstencheque (zonder extra opbrengsten) (20,8 euro)	3,8%		
Winstmarge per dienstencheque (met extra opbrengsten) (20,8 euro)	17,0%		
Verschil kosten vs. opbrengsten	15,0%		
Verschil kosten vs. opbrengsten (zonder tewerkstellingsmaatregelen)	6,8%		
Via geconsolideerde resultatenrekening 2008 DCH (alle dienstencheque-PWA's)			
<i>Kosten</i>		<i>Opbrengsten</i>	
Diensten en diverse goederen	11 977 571	Omzet	118 085 734
Bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen	105 994 945	Overige bedrijfsopbrengsten	20 496 299
Afschrijvingen, waardeverminderingen, voorzieningen	983 311	<i>waaronder</i>	
Andere bedrijfskosten	734 877	- ACTIVA en doorstrotingsprogramma's	1 361 710
Financiële kosten	71 590	- SINE	9 793 128
Uitzonderlijke kosten	163 468	Totaal tewerkstellingsprogramma's	11 154 838
Belastingen	219 621	Financiële opbrengsten	1 710 905
		Uitzonderlijke opbrengsten	498 788
Totale kosten	120 145 383	Totale opbrengsten	140 791 726
Resultaat	20 646 343		
Resultaat t.o.v. omzet	17,5%		
Winstmarge	17,2%		
Winstmarge zonder tewerkstellingsmaatregelen	7,9%		

* Tussenkost evolueerde in 2008 van 20,0 euro naar 20,5 euro naar 20,8 euro (tabel 1.5).

Bron: Berekeningen op basis van RVA, 2009b

4. Terugverdieneffecten

We kunnen een onderscheid maken tussen een bruto kostprijs en een netto kostprijs. De bruto kostprijs bestaat uit de Federale tegemoetkoming voor de dienstencheques, de omkaderingskosten voor de uitvoering van de maatregel en de kost van de fiscale aftrekbaarheid. Trekken we de terugverdieneffecten van de bruto kostprijs af, dan bekomen we de netto kostprijs. We houden rekening met 4 categorieën van terugverdieneffecten, met name de werkloosheidsuitkeringen, de sociale bijdragen, de personenbelastingen en een restcategorie met andere terugverdieneffecten. Toch blijft het een gegeven dat het berekenen van terugverdieneffecten enkel gebeurt voor het dienstenchequestelsel. Voor andere tewerkstellingsmaatregelen is dit niet het geval. Men krijgt hierdoor de perceptie dat de inschatting van de terugverdieneffecten moet dienen voor het afzwakken van de hoge bruto kostprijs.

In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de samenstelling en berekening van elk van de 4 categorieën van terugverdieneffecten. Eerst wordt een alternatieve piste bekeken om een beter zicht te kunnen krijgen op de terugverdieneffecten uit werkloosheidsuitkeringen en sociale bijdragen. Een mogelijk alternatief is immers een volledige herberekening te maken op basis van de budgettaire kost van een werkloze. Hierover werden reeds berekeningen gemaakt door het Planbureau (tot 2002) die wij vervolgens verder hebben geactualiseerd.

De budgettaire kost van een werkloze, verkregen door de directe budgettaire kost (werkloosheidsvergoeding) op te tellen bij de minderontvangst aan belastingen (parafiscaal en fiscaal, zowel in termen van directe als indirecte belastingen) als gevolg van de werkloosheid kan sterk variëren. Zo zal deze hoog zijn in geval van vernietiging van een gekwalificeerde arbeidsplaats met anciënniteit (hoog loon en heffingspercentage, maximale werkloosheidsvergoeding) en klein zijn in geval van vernietiging van een laag gekwalificeerde arbeidsplaats bestemd voor een jonge langdurige werkloze (laag loon en heffingspercentage, lage werkloosheidsvergoeding) (Bresseleers, Fasquelle, Hendrickx, Masure, Saintrain, Scholtus & Stockman, 2004, p. 4).

Op basis van de gemiddelde budgettaire kost van een werkloze kan de impact van de werkloosheid op de overheidsfinanciën worden nagegaan (Bresseleers, Fasquelle, Hendrickx, Masure, Saintrain, Scholtus & Stockman, 2004, p. 6). Het gaat hier niet enkel om de werkloosheidsuitkering maar ook het verlies aan socialezekerheidsbijdragen en (in)directe belastingen. Tabel 2.16 biedt een volledig overzicht van alle componenten die mee als kost berekend moeten worden. Vervolgens bespreken we enkel de componenten werkloosheid en sociale bijdragen verder in detail. De andere componenten (bijvoorbeeld personenbelastingen) hebben geen rechtstreekse invloed op de alternatieve financiering voor het Globaal Beheer en de dienstencheques, maar wel op de totale netto kostprijs.

Tabel 2.16 Gemiddelde budgettaire jaarkost van een werkloze (euro – lopende prijzen), 2000-2002

	Werk- loos- heids- uitke- ring	%	Verlies aan sociale werkne- mersbij- dragen	%	Verlies aan sociale werkge- versbij- dragen	%	Verlies aan sociale bijdra- gen	%	Verlies aan directe belas- tingen	%	Verlies aan indi- recte belas- tingen	%	Verlies aan belas- tingen	%	Totale kost	%
	(1)		(2)		(3)		(4)= (2)+(3)		(5)		(6)		(7)= (5)+(6)		(8)= (1)+(4)+(7)	
2000	7 666	31,8	3 280	13,6	7 018	29,2	10 298	42,8	5 410	22,5	700	2,9	6 110	25,4	24 074	100,0
2001	8 000	32,1	3 398	13,7	7 192	28,9	10 590	42,6	5 582	22,4	713	2,9	6 294	25,3	24 884	100,0
2002	8 465	33,0	3 501	13,6	7 426	28,9	10 928	42,6	5 575	21,7	714	2,8	6 289	24,5	25 682	100,0

Bron: Bresseleers, Fasquelle, Hendrickx, Masure, Saintrain, Scholtus & Stockman, 2004, p. 7 & 9

Vooreerst dient de gemiddelde jaarlijkse werkloosheidsuitkering berekend te worden (zie tabellen 2.17 en 2.18). Voor de jaren 2003 tot 2007 is op basis van de toegepaste methodologie van het Planbureau en het vademecum van de Sociale Zekerheid een schatting gemaakt (tabel 2.17). We stellen vast dat de gemiddelde jaarlijkse uitkering tussen 2003 en 2007 sterk is toegenomen, in hoofdzaak beïnvloed door de stijgende gemiddelde daguitkering. De berekening zou voor de uitkeringsgerechtigden die nu dienstenchequewerknemers zijn herhaald kunnen worden. De RVA zou deze gegevens kunnen aanleveren. Het Rekenhof (2009) stelt echter dat “aan de hand van de gegevensbank van de RVA men echter niet de uitkeringsgerechtigde werkzoekenden kan identificeren van wie in de loop van een jaar de uitkeringen worden geschrapt omdat ze werken in het stelsel van de dienstencheques”.

Tabel 2.17 Kostprijs van de volledige werkloosheid, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Gemiddeld aantal (1)	605 176	624 483	627 714	610 587	572 002
Dagen (2)	189 357 315	196 046 055	196 418 403	190 539 872	179 019 237
Aantal vergoede dagen (3)=(2)/(1)	312,9	313,9	312,9	312,1	313,0
Gemiddelde daguitkering (euro) (4)	27,7	28,2	28,9	29,5	30,0
Gemiddelde jaarlijkse uitke- ring (5)=(3)+(4)	8 673,5	8 856,16	9 046,3	9 202,7	9 379,7
Uitgaven (duizend euro)	5 250 553	5 513 670	5 680 623	5 617 380	5 366 351

Bron: FOD Sociale Zekerheid, vademecum, 2009, p. 221, eigen verwerking

Vervolgens kan het verlies aan socialezekerheidsbijdragen geraamd worden. Hierbij zal eerst de gemiddelde brutobezoldiging per werknemer berekend worden (zie tabel 2.18) om vervolgens hierop de bijdragevoet aan werknemers- en werkgeversbijdragen toe te passen. Door de stijging van de gemiddelde brutobezoldiging per werknemer neemt het verlies aan socialezekerheidsbijdragen toe (tabel 2.19). In 2007 liep het totaal verlies op tot 13 438 euro. Specifiek voor de dienstenchequewerknemers zou dit herhaald kunnen worden op basis van gegevens die bij de RSZ beschikbaar zijn.

Tabel 2.18 Bezoldigingen, aantallen personen en gemiddelde jaarlijkse bezoldiging, werknemers die aan de sociale zekerheid onderworpen zijn - privé sector, 2000-2007

		Aantal werknemers (1)	Brutobezoldiging van de werknemers (miljoenen euro) (2)	Gemiddelde brutobezoldiging per werknemer (in euro) (3)=(2)/(1)
2000	Arbeiders	1 179 773	20 989	17 791
	Bedienden	1 191 896	34 645	29 067
	Totaal	2 371 669	55 634	23 458
2001	Arbeiders	1 194 007	21 716	18 187
	Bedienden	1 242 798	37 512	30 184
	Totaal	2 436 805	59 228	24 306
2002	Arbeiders	1 175 097	21 869	18 610
	Bedienden	1 249 100	38 837	31 092
	Totaal	2 424 197	60 706	25 042
2003	Arbeiders	1 157 548	21 995	19 001
	Bedienden	1 269 753	39 553	31 150
	Totaal	2 427 301	61 547	25 356
2004	Arbeiders	1 169 170	22 574	19 307
	Bedienden	1 301 298	40 837	31 382
	Totaal	2 470 468	63 411	25 668
2005	Arbeiders	1 186 186	23 057	19 438
	Bedienden	1 330 938	42 808	32 164
	Totaal	2 517 124	65 865	26 167
2006	Arbeiders	1 205 994	24 488	20 305
	Bedienden	1 360 285	45 045	33 115
	Totaal	2 566 279	69 533	27 095
2007	Arbeiders	1 223 595	25 947	21 205
	Bedienden	1 411 180	48 892	34 646
	Totaal	2 634 775	74 839	28 404

* De bezoldigingen voor arbeiders worden met 1,08 vermenigvuldigd om rekening te kunnen houden met de jaarlijkse vakantie.

Bron: Update tabel 2, Bresseleers, Fasquelle, Hendrickx, Masure, Saintrain, Scholtus & Stockman, 2004, p. 16; FOD Sociale Zekerheid, vademecum, 2009, p. 151

Tabel 2.19 Gemiddeld verlies aan socialezekerheidsbijdragen per persoon en per jaar, 2000-2007

Jaar	Gemiddelde jaarlijkse brutobezoldiging per werknemer (in euro) (1)	Bijdragevoeten (in %)			Verlies aan socialezekerheidsbijdragen (in euro)		
		Persoonlijke bijdrage (2)	Werkgeversbijdrage (3)	Totaal (4)= (2)+(3)	Persoonlijke bijdrage (5)=(1)*(2)	Werkgeversbijdrage (6)=(1)*(3)	Totaal (7)= (5)+(6)
2000	23 458	13,07	34,24	47,31	3 066	8 032	11 098
2001	24 306	13,07	34,24	47,31	3 177	8 322	11 499
2002	25 042	13,07	34,24	47,31	3 273	8 574	11 847
2003	25 356	13,07	34,24	47,31	3 314	8 682	11 996
2004	25 668	13,07	34,24	47,31	3 355	8 789	12 143
2005	26 167	13,07	34,24	47,31	3 420	8 959	12 379
2006	27 095	13,07	34,24	47,31	3 541	9 277	12 819
2007	28 404	13,07	34,24	47,31	3 712	9 726	13 438

Bron: Update tabel 4, Bresseleers, Fasquelle, Hendrickx, Masure, Saintrain, Scholtus & Stockman, 2004, p. 20

Het feit dat een werkgever kan beroep doen op structurele verminderingen en vaak ook op doelgroepverminderingen zorgt ervoor dat de werkelijke werkgeversbijdragen een stuk lager zullen komen te liggen. Zo wordt voor 2007 een gemiddelde verlaging van de werkgeversbijdragen per werknemer bekomen van 1 517 euro (tabel 2.20). We hebben reeds kunnen vaststellen dat deze bijdrageverminderingen ook voor de erkende dienstenchequeondernemingen een heel belangrijke rol spelen.

Tabel 2.20 Bijdrageverminderingen, 2000-2007

Jaar	Totaal verlagingen (miljoenen euro)	Aantal werknemers	Gemiddelde verlaging van de werkgeversbijdragen per werknemer (euro)
2000	2 404,3	2 371 669	1 014
2001	2 754,7	2 436 805	1 130
2002	2 783,2	2 424 197	1 148
2003	2 850,5	2 427 301	1 174
2004	3 279,9	2 470 468	1 328
2005	3 709,9	2 517 124	1 474
2006	3 867,2	2 566 279	1 507
2007	3 997,6	2 634 775	1 517

* We nemen voor 2003 tot 2007 enkel de structurele bijdrageverminderingen mee.

Bron: Update tabel 6, Bresseleers, Fasquelle, Hendrickx, Masure, Saintrain, Scholtus & Stockman, 2004, p. 21; FOD Sociale Zekerheid, vademecum, 2009, p. 157

Het overnemen van deze methode om de terugverdieneffecten te berekenen voor de RVA (werkloosheid) en de RSZ (socialezekerheidsbijdragen) zou een aanzet zijn tot het verkrijgen van een meer gedetailleerder beeld van deze terugverdieneffecten.

4.1 Werkloosheidsuitkeringen

Het terugverdieneffect van de integratie op de arbeidsmarkt van een werkloze via het dienstenchequestelsel wordt berekend op basis van de werknemersenquête van IDEA Consult. In deze enquête wordt immers de vraag gesteld welke de vroegere beroepssituatie van de werknemer was. Het is dus van groot belang dat de steekproef voldoende representatief is en de responsgraad voldoende groot is. Het blijft evenwel opmerkelijk dat men zich dient te baseren op een werknemersenquête om de terugverdieneffecten te berekenen terwijl de administraties deze informatie zouden kunnen aanleveren via het kruisen van hun databanken. Via de DMFA-databank is de RSZ op de hoogte van welke werknemers tewerkgesteld worden via dienstencheques. De RVA zou vervolgens op basis van deze gegevens kunnen verifiëren welke van deze werknemers tot voor kort werkloos waren.

IDEA Consult geeft aan dat zij de vragenlijst heeft doorgestuurd naar een steekproef van 10 000 dienstenchequewerknemers (voor evaluatieverslag dienstencheques 2007). De steekproeftrekking gebeurde door de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ). Het ging hier om een volledig anonieme schriftelijke enquête die met de post diende teruggestuurd te worden naar de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (IDEA Consult, 2008, p. 124). De responsgraad op de werknemersenquête bedroeg 32,5%. De vraag naar de specifieke arbeidsituatie vóór de tewerkstelling in het dienstenchequestelsel werd door 2 731 dienstenchequewerknemers beantwoord (IDEA Consult, 2008, p. 63).

Tabel 2.21 Verdeling respons werknemersenquête t.o.v. verdeling dienstenchequewerknemers – naar regio, 2007

	Werknemersenquête		Dienstenchequewerknemers	
	Aantal	%	Aantal	%
Vlaams Gewest	1 464	46,2	55 979	64,2
Waals Gewest	1 425	45,0	23 960	27,5
Brussel Hoofdstedelijk Gewest	277	8,8	7 213	8,3
Totaal	3 166 *	100,0	87 152	100,0

* Van 84 werknemers is de regio niet gekend.

Bron: IDEA Consult, 2008, p. 125

Doordat het aantal Vlaamse dienstenchequewerknemers ondervertegenwoordigd is en het aantal Waalse dienstenchequewerknemers oververtegenwoordigd (zie

tabel 2.21) is in de werknemersenquête gebruik gemaakt van een gewogen gemiddelde voor de totale groep van werknemers. “Het gewicht van elke regio werd berekend door het feitelijk aantal respondenten van een regio te delen door het representatieve aantal voor deze regio gebaseerd op de regionale verdeling van de werknemers” (IDEA Consult, 2008, p. 125).

Er is voor de uitgevoerde werknemersenquête in 2007¹¹⁶ een ondervertegenwoordiging van werknemers van gemeenten of OCMW's en een oververtegenwoordiging van werknemers van PWA's (IDEA Consult, 2008, p. 126). Voor de werknemersenquête van 2006 was dit eveneens zo (IDEA Consult, 2007, p. 97). Dit heeft natuurlijk een invloed op de vraag naar de vroegere beroepssituatie. We stellen vast dat het percentage van de vroegere beroepsactiviteit, met name werkloosheid en PWA-activiteit, sterk afhankelijk is van het aantal bevraagde respondenten actief in een PWA-onderneming (tabel 2.22). Gezien het aantal werknemers van PWA's oververtegenwoordigd is in de bevraging, zorgt dit voor een overschatting van de terugverdieneffecten voor de werkloosheidsuitkeringen!

Tabel 2.22 Respondenten werkzaam in PWA-onderneming en vroegere beroepssituatie dienstenchequewerknemer, 2005-2007

Evaluatie	% gerealiseerd in werknemersenquête	Vroegere beroepssituatie: werkloosheid en PWA-activiteit, in %
2005	10,5	10,1
2006	19,9	20,2
2007	15,9	16,1

Bron: IDEA Consult, 2006-2008

Gezien het belang op de berekening van de terugverdieneffecten is het opmerkelijk dat niet jaarlijks naar de vroegere beroepssituatie wordt gevraagd. In de meest recente evaluatie (evaluatieverslag 2008) is immers geen werknemersenquête afgenomen. Hierdoor werden de terugverdieneffecten voor de werkloosheid voor 2009 berekend op basis van verouderde gegevens. In tabel 2.23, wordt voor de jaren 2004 tot 2007 een overzicht gegeven van de beroepssituaties die van invloed zijn op de terugverdieneffecten uit de werkloosheid.

¹¹⁶ We benoemen dit de werknemersenquête van 2007 omdat zij slaat op de evaluatie voor 2007. Evenwel is de enquête zelf pas in 2008 afgenomen. Deze regel geldt ook voor de voorgaande jaren.

Tabel 2.23 Vroegere beroepssituatie dienstenchequewerknemers, 2004-2007 (in %)

	Werkzoekend met uitkering	Werkzoekend zonder uitkering	Werkloosheid en PWA- activiteit	Totaal werkzoekend	Leefloon, sociale bijstand
2004	21,7	9,1	13,2	44,0	3,0
2005	27,4	5,4	10,1	42,9	1,5
2006	22,7	4,7	20,2	47,7	1,8
2007	23,2	6,5	16,1	45,8	1,6

Bron: IDEA Consult op basis van werknemersenquête

Voor de raming van het aantal ex-uitkeringsgerechtigden die werkloos waren, wordt gebruik gemaakt van de gegevens van IDEA Consult. Hierbij neemt men de werkzoekenden met uitkering of PWA samen met de personen die recht hadden op een leefloon of sociale bijstand. De werkzoekenden zonder uitkering worden niet meegerekend. Hierdoor bedraagt het totale percentage aan uitkeringsgerechtigden 40,9% in 2007 (tabel 2.24). Voor de berekening van de terugverdieneffecten werkloosheid wordt dus niet enkel rekening gehouden met werklozen die een uitkering ontvangen maar ook met personen in de sociale bijstand. Het gaat dus niet om een 'zuivere' categorie van werklozen die wordt gehanteerd om de terugverdieneffecten werkloosheid te berekenen. Men zou ook de personen op brugpensioen in rekening kunnen nemen, daar eveneens een werkloosheidsuitkering wordt toegekend.

Tabel 2.24 Evolutie integratie werkzoekenden in de arbeidsmarkt onder het stelsel van de dienstencheques, 2005-2007

	2005	2006	2007
Aantal dienstenchequewerknemers dat voordien een sociale uitkering genoot (in %)	39,0	45,1	40,9
Aantal 'werklozen' dat terug aan de slag is gegaan in kader dienstencheques*	11 284	23 247	35 645

* Het gaat hier om werklozen met een uitkering, PWA's en sociale bijstand.

Bron: Rekenhof, 2009, p. 56 op basis van ramingen IDEA Consult

103 437 werknemers werden in de loop van 2008 tewerkgesteld in het systeem, waardoor 42 306 ex-uitkeringsgerechtigden (40,9% van 103 437 werknemers) geteld worden. Vervolgens wordt de gemiddelde maanduitkering berekend. Hierbij bekomt men een bedrag van 788,72 euro. Het bedrag wordt bekomen op basis van het aantal langdurige en kortdurige werklozen alsook op basis van hun gezinssituatie (Rekenhof, 2009, p. 56) (zie tabellen 2.25 en 2.26).

Tabel 2.25 Integratie van langdurige versus kortdurige werklozen in de arbeidsmarkt via het stelsel van de dienstencheque, 2005-2007 (in %)

	2005	2006	2007
<3 maanden	8,4	10,5	10,1
3-6 maanden	3,6	7,7	6,4
6 maanden – 1 jaar	8,3	8,2	11,8
1-2 jaar	22,2	18,0	15,1
2-5 jaar	30,6	27,8	28,2
5 jaar of langer	27,0	27,8	28,5
Totaal	100,0	100,0	100,1*

* Het totaal bedraagt 100,1%, wat wil zeggen dat er ergens een afrondingsfout in de % werd gemaakt. Het totaal anno 2007 in absolute cijfers bedraagt 35 645 (zie vorige tabel).

Bron: IDEA Consult op basis van werknemersenquête, 2006-2008

Tabel 2.26 Familiale situatie dienstenchequewerknemers, 2007 (in %)

	Totaal	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
Alleenstaand	32,6	28,2	38,6	48,0
Samenwonend	67,4	71,8	61,4	52,1
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: IDEA Consult op basis van werknemersenquête, 2008, p. 40

De gemiddelde duurtijd werkzaam in het dienstenchequesysteem bedraagt 8,65 maanden. Volgens het Rekenhof is dit cijfer te hoog rekening houdende met de kortstondige tewerkstelling van vele werknemers in het systeem (Rekenhof, 2009, p. 57).

Men komt uiteindelijk uit op een besparing van de werkloosheidsuitkeringen voor ex-werklozen van 288 491 599 euro in 2008 (zie tabel 2.27).¹¹⁷ Wanneer de kost voor de activeringsuitkering voor langdurig ex-werklozen (52 654 962 euro) en de kost van de inkomensgarantie-uitkering (tijdens DCH-tewerkstelling) (34 048 997 euro) er wordt van afgetrokken, wordt het netto terugverdieneffect geschat op 201 787 640 euro (verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, 2009).

¹¹⁷ Volgens onze controleberekening is de totale besparing 288 627 817 euro. Er is dus een verschil van 136 218 euro.

Tabel 2.27 Samenvattende tabel terugverdieneffecten werkloosheid, 2008

Totaal ex-uitkeringsgerechtigden (%)	40,90
Aantal dienstenchequewerknemers	103 437
Raming aantal uitkeringsgerechtigden vóór dienstenchequetewerkstelling	42 306
Gemiddelde maanduitkering (in euro)	788,72
Gemiddelde termijn werkzaam in stelsel (in maanden)	8,65
Totale besparing werkloosheidsuitkering voor ex-werklozen (in euro)	288 491 599
Totale kost activeringsuitkering voor langdurig ex-werklozen (in euro)	52 654 962
Totale kost inkomensgarantie-uitkeringen (tijdens dienstenchequetewerking) (in euro)	34 048 997
Netto-terugverdieneffect RVA (in euro)	201 787 640

Bron: Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, 2009

In volgende gaan we op zoek naar een alternatieve berekening. Zo stelt het Rekenhof (2009, p. 57) dat “om de besparing inzake werkloosheidsuitkeringen beter te meten, zou men het aantal maanden die de dienstenchequewerknemers hebben gepresteerd, moeten ramen op basis van het aantal gebruikte cheques”.

We trachten deze aanbeveling in praktijk te brengen (tabel 2.28). In 2008 werden 103 437 werknemers tewerkgesteld en 65 443 466 cheques terugbetaald. Elke werknemer presteerde dan gemiddeld 632 uur en 41 minuten op jaarbasis. Wanneer wordt uitgegaan van een 38-uren week wordt de dienstenchequewerknemer gemiddeld 4,16 maanden tewerkgesteld. De gemiddelde wekelijkse arbeidsduur ligt evenwel een stuk lager en zal ongeveer 20 uur bedragen.¹¹⁸ Hierdoor bekomen we een gemiddelde tewerkstelling van 7,9 maanden. Het cijfer dat in de huidige berekening werd gebruikt, 8,65 maanden tewerkstelling, komt neer op een wekelijkse tewerkstelling van ongeveer 18 uur. Dit mag zeker niet gezien worden als een grote overschatting, in de wetenschap dat gemiddeld op basis van gegevens van de RSZ en de RSZ-PPO het wekelijkse aantal gepresteerde uren in 2008 voor RSZ-werknemers 16,9 uur bedroeg en voor RSZPPO-werknemers 22,2 uur (IDEA Consult, p. 56).

Tabel 2.28 Aantal maanden tewerkgesteld in het stelsel, 2008

Aantal terugbetaalde cheques	65 443 466
Aantal werknemers tewerkgesteld	103 437
Gemiddeld aantal uren gepresteerd op jaarbasis per werknemer	632,69
Aantal weken tewerkgesteld (wekelijkse arbeidsduur: 20 uur)	31,63
Aantal maanden tewerkgesteld	7,91

Bron: Berekening op basis van gegevens RVA

¹¹⁸ Zie onder meer IDEA Consult, 2009, p. 56.

Rekening houdende met deze opmerking wordt een herberekening gemaakt van de terugverdieneffecten werkloosheid (tabel 2.29). Wanneer de kosten van de activeringsuitkering (52,7 miljoen euro) en de inkomensgarantie-uitkering (34 miljoen euro) van de besparing werkloosheidsuitkering (263,6 miljoen euro) afgetrokken worden, komen we uit op een netto-terugverdieneffect van 176,9 miljoen euro.

Tabel 2.29 Samenvattende tabel herberekening terugverdieneffecten werkloosheid, 2008

Aantal uitkeringsgerechtigden vóór dienstenchequetewerkstelling	42 306
Gemiddelde maanduitkering (in euro)	788,72
Gemiddelde termijn in stelsel (in maanden)	7,9
Totale besparing werkloosheidsuitkering voor ex-werklozen (in euro)	263 603 948
Totale kost activeringsuitkering voor langdurig ex-werklozen (in euro)	52 654 962
Totale kost inkomensgarantie-uitkering (tijdens dienstenchequetewerkstelling (in euro)	34 048 997
Netto-terugverdieneffect RVA (in euro)	176 899 989

Bron: Eigen Berekening; Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, 2009

De tijdelijke werkloosheid (onder meer om economische redenen) heeft een negatief effect op de terugverdieneffecten. Het zorgt immers voor een stijging van de werkloosheidsuitkering die uitbetaald wordt door de RVA. Tegelijk zal het een effect hebben op het totale bedrag dat aan socialezekerheidsbijdragen zal kunnen geïnd worden. Hiermee wordt volgens het Rekenhof echter geen rekening gehouden in de berekeningen (Rekenhof, 2009, p. 58). Gezien de huidige economische context, waarin het totale bedrag aan uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid sterk zal toenemen, is dit wellicht een niet te onderschatten bedrag. Het is één van de aanbevelingen van het Rekenhof om deze kost ook te berekenen (Ibid.). In tabel 2.30 wordt een overzicht gegeven van de totaal uitgekeerde bedragen aan tijdelijke werkloosheid door de RVA (dus niet beperkt tot de dienstenchequewerknemers). Voor 2009 bedraagt dit bedrag meer dan het dubbele dan het jaar voordien.

Tabel 2.30 Totale tijdelijke werkloosheid, 2006-2009

Jaar	Fysieke eenheden	Dagen	Bedragen
2006	121 514	10 081 076	401 761 999
2007	119 949	9 365 303	381 410 369
2008	134 736	10 132 569	430 637 359
2009	210 864	18 905 846	1 052 999 323

Bron: RVA, statistieken

IDEA Consult heeft voor 2008 de kost voor tijdelijke werkloosheid binnen het dienstenchequestelsel geraamd op 5,9 miljoen euro (IDEA Consult, 2009, p. 119).

Een bedrag dat voor 2009 gegeven de economische context nog sterk zou toegenomen moeten zijn.

4.2 Sociale bijdragen

Voor het berekenen van de terugverdieneffecten van de sociale bijdragen berekent de RSZ de loonmassa door het aantal terugbetaalde cheques¹¹⁹ te vermenigvuldigen met het gemiddelde bruto uurloon en met een coëfficiënt dat rekening houdt met de jaarlijkse vakantie voor arbeiders¹²⁰ (Rekenhof, 2009, p. 58). Het resultaat wordt vervolgens gecorrigeerd met een zogenaamd 'substitutie-coëfficiënt'. Het substitutie-effect laat toe de banen te elimineren die niet door het dienstenchequestelsel werden gecreëerd, maar al vroeger bestonden.

Op de loonmassa worden vervolgens de werknemers- en werkgeversbijdragen afgetrokken rekening houdende met de bijdrageverminderingen waarop de werkgevers kunnen terugvallen. Tabel 2.31 bundelt deze berekeningswijze waarbij een netto opbrengst wordt geboekt in 2008 van 123 071 286 euro (enkel voor RSZ en niet voor RSZPPO). Merk op dat dit terugverdieneffect verschilt van dit berekend door IDEA Consult (2009, p. 120) (geraamd op 91 925 494 euro).¹²¹

Tabel 2.31 Terugverdieneffect sociale bijdragen, RSZ, 2008

	2008	% loon
Loon	561 767 360,87	
Loon x 1,07	606 146 982,38	
Bijdragen	272 853 496,13	48,57
Bijdragevermindering	149 782 210,00	24,71
Netto opbrengst	123 071 286,13	

Bron: Verslag aan de regering van het Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, 2009

Het Rekenhof formuleert enkele opmerkingen in zijn verslag over de berekening van de terugverdieneffecten door de RSZ. Zo zou men uitgaan van een verschillend bruto uurloon dan wat bekomen wordt uit het evaluatieverslag van IDEA

¹¹⁹ Het aantal terugbetaalde cheques zou normaliter gelijk moeten zijn aan het aantal gepresteerde uren. Dit is echter niet het geval. Voor 2008 werden 65 443 466 cheques terugbetaald en 65 373 788 uren gepresteerd, wat een verschil maakt van 69 678 uren (zie ook tabel 2.30).

¹²⁰ Voor arbeiders bedraagt dit coëfficiënt 1,08. Voor het stelsel van de dienstencheques gebruikt men een coëfficiënt van 1,07 rekening houdende met de aanwezigheid van kaderpersoneel, die onder het bediendestatuut vallen.

¹²¹ Wellicht te verklaren doordat bij de berekening alle lonen zijn meegeteld door de RSZ en dus geen 'substitutiecoëfficiënt' is gehanteerd. Op basis van de statistieken van de RSZ (website) 'grafiek dienstencheques bij de RSZ aangegeven: evolutie van de aangegeven lonen', stellen we vast dat dit overeenkomt met het totale loon dat is meegenomen voor het berekenen van de terugverdieneffecten sociale bijdragen. Ook is voor het terugverdieneffect van 2008 het laatste kwartaal van 2007 meegenomen en het laatste kwartaal van 2008 weggelaten.

Consult (Rekenhof, 2009, p. 59). Tevens merkt het Rekenhof op “dat het terugverdieneffect integraal wordt afgehouden van de tegemoetkoming door de Staat, zonder dat daarbij wordt rekening gehouden met de stijging van de sociale uitkeringen waarop de dienstenchequewerknemers recht hebben ingevolge hun nieuw statuut. De tewerkstelling van deze werknemers betekent dat verhoogde rechten worden geopend, en meer bepaald op het vlak van het pensioen en, voor de vroegere illegale werknemers, de toegang tot kinderbijslag, de verzekering geneeskundige verzorging, de werkloosheid en de beroepsziekten” (Ibid.). Dit is zonder meer een pertinente opmerking. Men gaat immers steeds uit van de terugverdieneffecten op korte termijn zonder rekening te houden met de kosten op lange termijn. Het berekenen van deze kostprijs is een heel moeilijk gegeven. Er zou zicht moeten gekregen worden op de verhouding extra bijdragen versus extra uitkeringen. Enige nuancering over de omvang van deze kostprijs kan alvast gemaakt worden. Vooreerst stelt zich de vraag of het pensioen sterk zal toenemen wanneer men als gewezen werkloze in het stelsel van de dienstencheques stapt (m.n. voor al diegenen die afgeleide rechten hebben, wat een groot aantal is). Daarnaast kan men zich de vraag stellen of een deel van de zogenaamde illegale werknemers ondertussen al geen recht had op bepaalde sociale uitgaven. Is de kans immers niet groot dat een deel van de illegale werknemers (zwartwerkers) deze arbeid combineerde met een werkloosheidsuitkering of een leefloon?

We trachten op basis van de gegevens waarover we beschikken een zo juist mogelijke raming van de terugverdieneffecten uit sociale bijdragen te maken.

Tabel 2.32 Aantal terugbetaalde dienstencheques en werkelijk gepresteerde uren in het stelsel van de dienstencheques, 2004-2008

	31/12/2004	31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008
Aantal terugbetaalde cheques	5 619 745	17 215 123	32 186 234	49 187 499	65 443 466
Werkelijke gepresteerde uren RSZ/RSZPPO			29 708 393	47 781 773	65 373 788
RSZ			28 613 486	45 628 927	62 202 557
RSZPPO			1 094 907	2 152 846	3 171 231

Bron: IDEA Consult op basis van gegevens RSZ, 2005-2009

Het aantal terugbetaalde dienstencheques in 2008 bedroeg 65 443 466 (tabel 2.32). Wanneer dit vermenigvuldigd wordt met een gemiddeld brutoloon van 9,93 euro (IDEA Consult, 2009, p. 64) bekomen we een totale loonmassa van 649 853 617 euro. Dit dient vermenigvuldigd te worden met 1,07 = 695 343 371 euro. Op dit bedrag moet vervolgens het ‘substitutiecoëfficiënt’ bere-

kend worden.¹²² Men gaat normaliter uit van een substitutie-effect van 3,4%. Vraag is of dit substitutie-effect niet te laag wordt geschat. Op basis van de werknemersenquête voor het evaluatieverslag 2007 stelt immers 8% van de bevraagde werknemers dat zij in hun vorige job exact dezelfde taken uitvoerden voor dezelfde werkgever (IDEA Consult, 2008, p. 63). Rekening houdende met een bijdragevoet van 47,31% bedraagt het totaal aan bijdragen 302 649 593 euro. Hiervan dienen de bijdrageverminderingen afgetrokken te worden. We gaan uit van een bijdragevermindering van 54,9% op de bijdragen.¹²³ Hierdoor bekomen we een terugverdieneffect van 136 494 966 euro (tabel 2.33).

De jobcreatie via het dienstenchequestelsel heeft ervoor gezorgd dat er extra sociale bijdragen kunnen geïnd worden. Voor ex-uitkeringsgerechtigden gaat het om een netto surplus aan te innen sociale bijdragen. Bij dienstenchequewerknemers die reeds voordien een job uitoefenden, stelt zich de vraag of hun vorige job nu wordt uitgeoefend door een nieuw aangeworven werknemer? Het kan immers zijn dat er jobvernietiging is opgetreden waardoor dus minder sociale bijdragen kunnen geïnd worden. Op basis van de werknemersenquête voor het evaluatieverslag 2007 (2008, p. 64) blijkt dat 43,4% van de dienstenchequewerknemers voordien een betaald werk uitoefende. Zelfstandigen en zwartwerkers laten we echter buiten beschouwing waardoor 36,9% ofwel een vast contract (25,3%), ofwel een tijdelijk contract (6,5%), ofwel een contract uitzendarbeid (5,1%) had. Dit betekent dat 36,9% van de dienstenchequewerknemers reeds voordien sociale bijdragen betaalden. Vraag is of deze allemaal zijn vervangen? Naar schatting zou ongeveer 31% (ondergrens) tot 53% (bovengrens) van de dienstenchequewerknemers vervangen worden (IDEA Consult, 2009, p. 122). Hierdoor gaat natuurlijk een groot bedrag aan socialezekerheidsbijdragen verloren (65 799 539 euro). Door de kostprijs van de jobvernietiging als negatief terugverdieneffect te beschouwen, wordt een netto-terugverdieneffect uit de socialezekerheidsbijdragen van 70 695 428 euro verkregen (tabel 2.33).

¹²² Het substitutie-effect laat toe de banen te elimineren die niet door het dienstenchequestelsel werden gecreëerd, maar al vroeger bestonden.

¹²³ Dit is gebaseerd op het percentage aan bijdrageverminderingen in tabel 2.31 voor 2008.

Tabel 2.33 Samenvattende tabel herberekening terugverdieneffect bijdragen RSZ/RSZPPO, 2008, in euro

Aantal terugbetaalde dienstencheques	65 443 466
Gemiddeld brutoloon	9,93
Totale loonmassa	649 853 617
Jaarlijkse vakantie (1,07)	695 343 371
Substitutie-effect (8%)	55 627 469,7
Aangepaste totale loonmassa	639 715 901
Bijdrage (47,31%)	302 649 593
Bijdrageverminderingen (54,9% van de bijdrage)	166 154 627
Terugverdieneffect RSZ-bijdragen	136 494 966
Raming loonmassa ex-werknemers (36,9%)	239 795 985
69% niet vervangen	165 459 230
47% niet vervangen	112 704 113
Gemiddelde aan verloren loonmassa	139 081 671
Bijdrage (47,31%)	65 799 538,6
Netto-terugverdieneffect sociale zekerheid	70 695 428

Bron: Eigen berekening

Wanneer deze werknemers wel vervangen worden, zorgt dit voor een extra vermindering van de werkloosheid. Hierdoor worden ook indirecte positieve terugverdieneffecten gecreëerd door het tewerkstellen van werklozen in jobs van dienstenchequewerknemers die reeds voordien betaalde arbeid uitvoerden. Laten we veronderstellen dat 31% (ondergrens) tot 53% (bovengrens) vervangen werd of 42% gemiddeld. Hierdoor kan een extra bedrag aan socialezekerheidsbijdragen van 47,648 miljoen euro geïnd worden. Dit zorgt ervoor dat de terugverdieneffecten uit de socialezekerheidsbijdragen sterk toenemen (118 343 370 euro) (tabel 2.34).

Het tewerkstellen van werklozen in jobs van werknemers die nu in het dienstenchequestelsel werken, zorgt ook voor een positief terugverdieneffect inzake de werkloosheid. Wanneer alle 'vrije' jobs zouden ingevuld worden door werklozen, zou dit een maandelijkse besparing aan werkloosheidsuitkeringen opleveren van 12 643 707 euro (tabel 2.34).

Merk wel op dat we ervan uitgaan dat alle beschikbare jobs worden ingenomen door werklozen. In de praktijk zal dit echter niet het geval zijn.

Tabel 2.34 Terugverdieneffecten ‘vervangende’ werknemers, 2008

Raming loonmassa ex-werknemers (36,9%) (in euro)	239 795 985
31% vervangen (in euro)	74 336 755,35
53% vervangen (in euro)	127 091 872,1
Gemiddelde aan verloren loonmassa (in euro)	100 714 313,7
Bijdragevoet (47,31%) (in euro)	47 647 941,81
+ Netto-terugverdieneffect (tabel 2.33)	118 343 370
Aantal werknemers tewerkgesteld	103 437
Aantal ex-werknemers (%)	36,9
Aantal ex-werknemers (absolute cijfers)	38 168
31% vervangen	11 832
53% vervangen	20 229
Gemiddeld aantal ‘nieuwe’ werknemers	16 031
Maandelijks besparing werkloosheidsuitkering (in euro) (uitkering van 788,72 euro)	12 643 707

Bron: Eigen berekening

4.3 Personenbelasting

We zullen de invloed van de personenbelasting slechts kort bespreken daar dit geen directe invloed heeft op de financiering van het Globaal Beheer van de Sociale Zekerheid. Tabel 2.35 toont een overzicht van de terugverdieneffecten inzake personenbelastingen (zie ook tabel 2.5).

Tabel 2.35 Terugverdieneffect inzake personenbelastingen, 2005-2008 (in euro)

	2005	2006	2007	2008
Positief terugverdieneffect inzake personenbelasting	10 523 969	27 668 088	49 495 300	73 497 937

Bron: IDEA Consult, 2006-2009

Het terugverdieneffect wordt berekend door het bruto uurloon te vermenigvuldigen met een gemiddelde arbeidstijd per week, waardoor een bruto jaarloon wordt bekomen. Vervolgens worden op basis van de gezinssituatie van de gebruiker 3 niveaus van fiscale bijdragen berekend per werkuur. De bijdragen worden ten slotte vermenigvuldigd met het aantal gepresteerde uren per categorie werknemers op basis van het aantal terugbetaalde dienstencheques (Rekenhof, 2009, p. 60).

Het Rekenhof (2009, p. 61) is van oordeel dat de gekozen berekeningsmethode een overschatting van het terugverdieneffect in de personenbelasting teweegbrengt.

Men gaat immers uit van een gemiddelde arbeidstijd per week die niet overeenstemt met de reële situatie.¹²⁴

4.4 Andere terugverdieneffecten

Volgens het Rekenhof (2009, p. 63) geeft de consultant geen duidelijk beeld weer over de nettokost van het dienstenchequebeleid. Zo worden bepaalde terugverdieneffecten niet gemeten, met name de verhoging van de sociale bijdrage van het kaderpersoneel en de ontvangsten van de vennootschapsbelastingen die bij de erkende ondernemingen worden geïnd.

Op basis van de analyse die door PWC werd uitgevoerd, hebben we vastgesteld dat de dienstenchequeondernemingen winstgevend blijken te zijn. De inkomsten dienen belast te worden volgens het bijhorende belastingsregime. Zoals reeds door IDEA Consult werd aangegeven (2009, p. 125) zou bij de berekening van het terugverdieneffect uit vennootschapsbelastingen beroep kunnen gedaan worden op de Belfirst databank. Probleem is echter dat vele ondernemingen niet enkel dienstenchequeactiviteiten aanbieden (vaak een 'sui generis afdeling') en dus geen 'zuivere' dienstenchequeondernemingen zijn. De aanbeveling van het Rekenhof (2009) om ondernemingen die nog andere activiteiten uitoefenen te verplichten een afzonderlijke boekhouding bij te houden voor hun dienstenchequeactiviteiten, zou hieraan tegemoet komen.

Daarnaast ontstaan er ook terugverdieneffecten in de BTW. Omwille van een hoger loon zou de consumptie van de dienstenchequewerknemer toenemen. Het Planbureau berekent de kost aan indirecte belastingen (BTW en accijnzen) op basis van het verschil in beschikbaar inkomen tussen een werkloze en een werknemer, de gemiddelde consumptieneiging en de gemiddelde aanslagvoet van de indirecte belastingen. Het meest recente cijfer van 2002 levert een kost aan indirecte belastingen van 714 euro op (Bresseleers, Fasquelle, Hendrickx, Masure, Saintrain, Scholtus & Stockman, 2004, p. 23). We kunnen dit cijfer niet algemeen toepassen op de dienstenchequewerknemers daar niet elke werknemer vroeger werkzoekend was. Enkel toegepast op de gewezen werkzoekenden (45,8% van 103 437 dienstenchequewerknemers = 47 374) bekomen we een terugverdieneffect van 33 825 140 euro op. Het gaat hier wellicht om een overschatting gezien het verschil in beschikbaar inkomen tussen een werkloze en een dienstenchequewerknemer kleiner is dan het gemiddelde verschil van alle vroegere werklozen. Als het verschil miniem is, zal het consumptiepatroon weinig of niet wijzigen. Gezien de economische en financiële crisis zal de consumptieneiging negatief beïnvloed worden ten gunste van de spaarneiging. Dit wordt bevestigd door het Planbureau (2009, p. 3) die stelt dat "Aangezien de economische recessie het consumentenvertrouwen zwaar ondermijnt, zouden de particulieren dit jaar, ondanks

¹²⁴ Voor 2006 gaat het om een gemiddelde arbeidstijd per uur van 23 uur.

de sterke groei van hun reëel beschikbaar inkomen (2,3%), hun voorzorgssparen enorm verhogen en zo hun consumptie verminderen ten opzichte van vorig jaar (-0,6%)".

5. De totale bruto kostprijs van het dienstenchequestelsel anno 2009

Op basis van de meest recente gegevens voor 2009 is het mogelijk een eerste raming te maken van de kostprijs van het dienstenchequestelsel voor zowel de overheid als voor de gebruiker. Op basis van het aantal ingediende dienstencheques door de erkende dienstenchequeondernemingen (exclusief moederschapshulp) bekomen we een tussenkomst van de overheid van 1 235,5 miljoen euro (tabel 2.36). Merk hierbij op dat de omkaderingskost (versta de kosten gemaakt door de verschillende administraties voor de installatie van het dienstenchequestelsel (o.a. personeelskosten)) en de controlekost (o.a. de kost voor het inzetten van sociaal controleurs en inspecteurs binnen de RVA; de kostprijs voor opleidingen, kruisen van databanken) niet zijn ingeschat. Het is aan de administraties zelf om hierover een gedetailleerde raming te maken. De fiscale aftrek bedraagt maximaal 176,8 miljoen euro. We gaan er immers van uit dat alle dienstencheques fiscaal afgetrokken worden, wat in de realiteit zo niet zal zijn onder meer omwille van het ingestelde fiscaal plafond. Voor 2009 werd een opleidingsbudget voorzien van 7,18 miljoen euro. Dit budget zou evenwel niet volledig gespendeerd zijn (ongeveer 4 miljoen euro). De dienstenchequegebruikers nemen zelf 412,4 miljoen euro voor hun rekening. Bij de financiering van de kostprijs voor de moederschapshulp aan vrouwelijke zelfstandigen dient de gebruiker zelf niets bij te dragen. De totale kostprijs voor de moederschapshulp bedraagt 8,3 miljoen euro. Het dienstenchequestelsel zal de gebruiker en de overheid in 2009 ongeveer 1,7 miljard euro gekost hebben. Voor de overheid is de bruto kostprijs 1,24 miljard euro (zonder moederschapshulp); netto zal de kostprijs (rekening houdende met de veronderstelde terugverdieneffecten in tabel 2.5) 0,72 miljard euro bedragen. Daarenboven zorgen de tewerkstellingsmaatregelen (structureel en naar doelgroep), welke een belangrijk impact hebben op de rendabiliteit van de ondernemingen, voor een hogere bruto kostprijs. Deze tewerkstellingsmaatregelen zijn echter niet exclusief voor het dienstenchequestelsel bepaald maar voor de totale arbeidsmarkt. Maar ook dat is een deel van de totale kostprijs.

Tabel 2.36 Raming kostprijs van het dienstenchequestelsel, 2009, in euro

Ingediende dienstencheques (exclusief moederschapshulp)	78 558 951	
Consumptiesubsidie	13,3	1 044 834 048
Onkostenvergoeding	0,0852	6 693 223
Opleidingsvergoeding (budget)		7 175 000
Omkaderingskost (o.a. personeel administraties)		
Controlekost inspectie		
Max. fiscale aftrek (30% van 7,5 euro)	2,25	176 757 640
Tussenkost overheid		1 235 459 911
Gebruikersprijs (na fiscale aftrek)	5,25	412 434 493
Totale kost zonder moederschapshulp zelfstandigen		1 647 894 403
Ingediende cheques moederschapshulp zelfstandigen	396 131	
Tussenkost sociale verzekeringsfondsen	7,5	2 970 982,5
Onkostenvergoeding	0,0852	33 750
Tussenkost RSVZ	4,29	1 699 402
Tussenkost RVA	9,01	3 569 140
Totale kost		8 273 275
Totale kost met moederschapshulp zelfstandigen		1 656 167 679
Tewerkstellingsmaatregelen (structureel en doelgroep)		286 944 118
waarvan:		
- Bijdragevermindering (RSZ)		188 586 734
- Activeringsuitkering voor langdurig ex-werklozen (RVA)		59 270 535
- Inkomensgarantie-uitkeringen (RVA)		39 086 849

Bron: Eigen berekening op basis van gegevens RVA – Directie Statistiek, 2010

6. Budgettaire aanpassing van het dienstenchequestelsel: *conditione sine qua non* om de sociale zekerheid betaalbaar te houden

De RSZ begroot het tekort in het Globaal Beheer van de Sociale Zekerheid in 2009 op 2,78 miljard euro. Dit bedrag zou in 2010 verder oplopen tot 5,34 miljard euro.¹²⁵ Gezien deze tekorten dringen zich gerichte maatregelen op. Men kan dit doen door de financiële middelen te verhogen langs de inkomstenzijde maar ook via het beperken van de beschikbare middelen langs de uitgavenzijde.¹²⁶ Mogelijke besparingen kunnen doorgevoerd worden in het stelsel van de dienstencheques.

¹²⁵ '5,3 miljard tekort in de sociale zekerheid', *De Standaard*, 10 juli 2009.

¹²⁶ In deze bijdrage wensen wij niet in te gaan op de mogelijke maatregelen.

HOOFDSTUK 3

THEORETISCHE VERANTWOORDING VAN DE OVERHEIDSFINANCIERING

1. Motieven van overheidstussenkomst: kosten-batenstudie

De dienstencheque kent een belangrijke overheidssubsidiëring, die als men rekening houdt met de doelgroepfinanciering (want ook dat is één van de argumenten geweest om het stelsel te creëren) oploopt tot 80%. Daarmee evenaart het stelsel de subsidiecomponent van quasi-collectieve goederen als gezondheid en welzijn. Bij deze zogenaamde ‘merit goods’ (verdienstegoederen) is er een louter individualiseerbaar nut maar toch wenst men als overheid tussen te komen omdat het gebruik van deze diensten niemand mag ontzegd worden omdat het essentiële behoeften betreft met ook een aanzienlijk maatschappelijk nut (een ander voorbeeld is onderwijs). In het geval van het dienstenchequestelsel is dit ‘merit good’ karakter niet aanwezig, tenzij men de mogelijkheid om gezin en arbeid te combineren als dusdanig zou definiëren.¹²⁷ Ook de creatie op zich van jobs voor kansengroepen kan niet als een ‘merit good’ worden gedefinieerd. In vergelijking met echte ‘merit goods’ valt het overigens op dat daar soms een eigen bijdrage van de gebruiker wordt gevraagd in functie van zijn inkomen of draagkracht, wat hier niet het geval is. Ten slotte kan ook de strijd tegen de fraude niet ingeroepen worden om activiteiten die voorheen in het zwart gebeurden voortaan maximaal te gaan subsidiëren. Gezien de omvang van de fraude zouden dan pas echt de bomen tot in de hemel groeien.

Een sector die dermate hoog afhankelijk is van overheidssteun, zonder duidelijke motieven van sociaal beleid, riskeert een ‘steenkool- en staalsector’ van de toekomst te worden als de overheidssteun zou teruggeschroefd worden. Ook moet men er zich voor hoeden om, tegen het moment dat er tekorten aan arbeidskrachten zullen zijn - dat moment is nog ver af, en in huidige tijden van economische crisis nog verder af -, teveel het industriële weefsel kunstmatig te oriënteren naar laag productieve en te subsidiëren activiteiten. Daarenboven blijkt dat met deze subsidie soms aan de ene kant aanzienlijke winsten worden gerealiseerd, terwijl

¹²⁷ Toch kan het stelsel volgens F. Vandenbroucke beschouwd worden als een antwoord op één van de nieuwe sociale risico's, met name de onmogelijkheid om arbeid en gezin met elkaar te verzoenen (Vandenbroucke, 2010, p. 11).

aan de andere kant initiatiefnemers dreigen failliet te gaan en de overheid oproepen om de subsidies te verhogen, wensen zij de tewerkstelling niet zien verdwijnen. Het scenario van een sector in moeilijkheden van de steenkool- en staalindustrie. Het getuigt niet van vooruitziendheid om een sector te creëren die op termijn niet houdbaar is.

De verdelingseffecten kunnen een pervers effect hebben. Zo stelt zich onder andere de vraag of de voorgestelde invoering van de sociale dienstencheque niet verder in het vaarwater zal terechtkomen van diensten die gezinszorg aanbieden.

Men streeft naar 'full employment' waarbij de tewerkstelling van 'kansengroepen' van cruciaal belang is. Het dienstenchequestelsel kan dit faciliteren. Zowel voor het tewerkstellen van vrouwelijke werklozen alsook om de combinatie tussen arbeid en gezin voor in hoofdzaak vrouwelijke werknemers mogelijk te maken, is het dienstenchequestelsel een geschikt instrument.

De kosten-batenstudie dient tegelijk uit te gaan van een 'societal point of view'. Wat zijn met name de voordelen voor alle betrokken partijen (gebruikers, werknemers, ondernemingen en overheid)? Deze 'sociale' voordelen, bekeken vanuit een ruime maatschappelijke context, dienen immers de enorme impact van het dienstenchequestelsel op de publieke financiën te rechtvaardigen.

De effecten (kosten en baten) die het dienstenchequestelsel teweeg brengen, gelden in meer of mindere mate voor alle overheidsuitgaven. Er zal steeds een opportuniteitskost zijn. Gezien de beperkte overheidsmiddelen dienen er keuzes gemaakt te worden. Belangrijk is om de beschikbare middelen aan te wenden waar ze het meest nodig zijn (Gobbin & Ven, 2009, p. 170). De keuze is dus aan de overheid.

2. Vaststelling: ontwikkeling van een volledige autonome sector strevende naar een kwalitatieve jobcreatie

Niet alleen op het vlak van ondernemerschap, maar ook naar arbeidsvoorwaarden en sociaal overleg en aanwezigheid van de vakbonden, kende de sector een voorbeeldige ontwikkeling. Eindelijk werd een volwaardig statuut gecreëerd voor huishoudelijke arbeid (evenwel beperkt tot een aantal taken). Ook naar diegenen die vroeger wel in het zwart werden tewerkgesteld, wordt eindelijk geremedieerd aan de eerste schade die zwartwerk impliceert, met name de aantasting van de primaire arbeidsvoorwaarden van een werknemer en het volledig misgunnen van de sociale bescherming. De financiële implicaties voor de publieke financiën komen daar maar in tweede orde. Ook de inschakeling van de werklozen en daarbinnen de inschakeling van kansengroepen is een aanzienlijke verdienste. Extra

middelen zijn ook voorzien voor extra vorming, wat overigens niet altijd wordt gerealiseerd.

Ook de invoering van een paritair comité voor de sector, en de mogelijkheid die gecreëerd wordt voor volwaardige sociale verhoudingen, illustreren de verdere modernisering van dit soort arbeid.

Het feit dat huishoudelijke arbeid via een derde partij geformaliseerd wordt, creëert deze mogelijkheden. Een verdere verbetering van de arbeidsvoorwaarden zal de kostprijs ook verhogen, en zal de roep naar verdere verantwoording van de overheidstussenkomst in deze uitgaven moeten doen toenemen. Toch moeten de arbeidsvoorwaarden ook kritisch bekeken worden, met name wat betreft de tijdelijkheid van tal van contracten, de anciënniteitsbeperking, en de hoge graad van deeltijdse arbeid, ... wat een probleem kan zijn als dit permanent wordt.

Algemene vaststelling is dat de tewerkstellingsmaatregelen een belangrijke rol spelen om de dienstenchequeondernemingen winstgevend te houden. Gezien de tewerkstellingsmaatregelen vaak in de tijd beperkt zijn en de lonen volgens anciënniteit toenemen (met of zonder grens), zijn werknemers na enkele jaren niet langer rendabel. Doordat de rendabiliteit van een dienstenchequeonderneming in sterke mate afhankelijk is van het aantal werknemers die onder een tewerkstellingsmaatregel vallen, de anciënniteit van de werknemers en hun verloop, zorgt dit ervoor dat geen stabiele arbeidsmarkt voor dienstencheques kan gecreëerd worden.

Toch hebben de dienstenchequeondernemingen ook aangetoond welke belangrijke bijdrage zij kunnen leveren in het creëren van een modern aanbod voor huishoudelijke hulp. Zij bieden daar, als organisatievorm, niet als subsidiekanaal, een belangrijk alternatief voor het huispersoneel (versta de dienstboden), wiens statuut tot nu toe eerder als 'non-statuu't' kon gekwalificeerd worden.¹²⁸

3. Invullen maatschappelijke behoeften aan huishoudelijke hulp en ouderenzorg

Bij de invoering van het stelsel van de dienstencheques werden een aantal doelstellingen geformuleerd (zie hoofdstuk 1). Eén daarvan was het invullen van behoeften inzake huishoudelijke hulp. Het stelsel komt hierbij in hoofdzaak tegemoet aan tweeverdieners die arbeid en gezin moeten combineren maar ook aan ouderen die zorgbehoevend zijn.

¹²⁸ In hoofdstuk 4 wordt het dienstbodestatuut uitvoerig besproken.

Het kan een interessante oefening zijn om op basis van gegevens vóór de invoering van de dienstencheque na te gaan in welke mate huishoud- en dienstpersoneel een rol speelde in de totale consumptie van de gezinnen.

Tabel 3.1 Aandeel in de totale consumptie (%), alle gezinnen, 1978/79, 1987/88 en 1995/96

	1978/79	1987/88	1995/96
Huishoudapparatuur	1,2	1,2	1,2
Huishoud- en dienstpersoneel	0,7	0,7	0,5

Bron: Pacolet, Callebert, Gos & Van De Putte (1997, p. 17) op basis van gegevens NIS, Gezinsbudgetenquête van 1978/79, 1987/88 en 1995/96

Het aandeel van de uitgaven voor huishoudapparaten is over de periode 1978/79-1995/96 constant gebleven (tabel 3.1). Voor de uitgaven voor huishoud- en dienstpersoneel doet zich over deze zelfde periode een kleine daling voor. Uit de gezinsbudgetenquête blijkt dus dat in de periode vóór het dienstenchequestelsel persoonlijke diensten steeds minder gekocht werden.

Tabel 3.2 Aandeel in de totale consumptie per inkomenskwartiel (%) in 1987/88, 1995/96

	1*	2	3	4*
Huishoudapparatuur				
- alle gezinnen (1987/88)	1,08	1,43	1,49	1,41
- 75-plussers (1987/88)	1,37	1,12	1,02	0,97
- alle gezinnen (1995/96)	1,16	1,24	1,11	1,24
Huishoud- en dienstpersoneel				
- alle gezinnen (1987/88)	0,44	0,38	0,57	1,45
- 75-plussers (1987/88)	0,86	1,76	1,26	3,86
- alle gezinnen (1995/96)	0,14	0,29	0,43	1,00

* 1 = laagste inkomenskwartiel; 4 = hoogste inkomenskwartiel.

Bron: Pacolet, Callebert, Gos & Van De Putte (1997, p. 19) op basis van gegevens NIS, Gezinsbudgetenquête van 1987/88 en 1995/96

Door de gezinnen onder te verdelen in inkomensklassen, kan worden nagegaan wat het belang van het inkomen heeft op de consumptie van huishoudapparatuur en huishoudpersoneel (tabel 3.2). Alle 4 de inkomensklassen besteden ongeveer een gelijk percentage van hun inkomen aan huishoudapparatuur. Het besteedde budget aan huishoudelijke hulp in de 3 laagste inkomensklassen ligt gemiddeld 3 maal lager dan in de hoogste inkomensklasse (voor 1987/88). Het verschil aan uitgaven voor huishoudelijke hulp tussen de laagste en hoogste inkomensklasse toont aan dat dit als een luxegoed diende beschouwd te worden. Het dienstenchequestelsel heeft er alvast voor gezorgd dat huishoudelijk hulp meer toeganke-

lijk is geworden voor de 'modale' burger. Er is voor elk van de inkomensklassen een negatieve trend vast te stellen inzake het besteedde budget voor huishoudelijke hulp tussen de periode 1978/79-1995/96. De behoefte aan een stelsel dat huishoudelijke hulp aanbiedt is op basis van deze cijfers niet onmiddellijk zichtbaar. We stelden dat "de dienstencheque een culturele schok zou kunnen veroorzaken" (Pacolet, Callebert, Gos & Van De Putte, 1997, p. 81). We hebben gelijk gekregen wanneer we het succes van het stelsel bekijken.

Eén van de doelstellingen bij het instellen van het dienstenchequestelsel was "de bevrediging, voor zoveel mogelijk personen, van behoeften die niet of niet volledig worden ingevuld".¹²⁹ Deze behoefte was op basis van voorgaande cijfers niet echt vast te stellen, waarbij de vraag is of deze behoefte niet gecreëerd is door de 'popularisering' van de dienstencheque. Maar dat was misschien ook de bedoeling. Het discours over de nabijheidsdiensten spreekt overigens vooral over de 'solvabilisering' van de vraag. De overheid zorgt zelf (in belangrijke mate) voor de financiering. En dan blijft de vraag of de overheid zich deze 'luxe' kon veroorloven in vergelijking met andere prioritaire behoeften, die misschien zelfs van dezelfde aard zijn, en in alle geval een gelijkaardig werkvolume kan genereren. Dat bespreken wij hierachter.

3.1 Ouderenzorg

De dienstencheque wordt ook door ouderen gebruikt. 25,1% van de actieve gebruikers in 2008 was 65 jaar of ouder (tabel 3.3). Het laagste percentage van gebruikers die 65-plus is, stellen we vast in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (21,8%). In België maakt 7,7% van de bevolking die 65 jaar of ouder is gebruik van de dienstencheques.¹³⁰ In Vlaanderen zijn procentueel de meeste 'oudere' gebruikers aanwezig. 8,1% van de 65-plussers in Vlaanderen maakt immers gebruik van de dienstencheques.

¹²⁹ Memorie van toelichting, Wetsontwerp tot bevordering van buurtdiensten en -banen, 1 juni 2001, DOC 50-1281/001, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, p. 9.

¹³⁰ De verhouding met het aantal huishoudens waarvan de gebruiker ouder is dan 65 jaar zou nog interessanter zijn.

Tabel 3.3 Actieve gebruikers 65 jaar en ouder per gewest, 2008

	Vlaanderen	Wallonië	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	België
Percentage actieve gebruikers 65 jaar of ouder	25,4	25,4	21,8	25,1
Actieve gebruikers 65 jaar of ouder (absoluut)	88 647	43 024	8 522	139 928
Aantal inwoners 65 jaar of ouder	1 100 194	567 487	152 045	1 819 726
Percentage inwoners 65 jaar of ouder die beroep doen op dienstencheques	8,1	7,6	5,6	7,7

Bron: Verwerking op basis van Statbel.fgov.be; IDEA Consult, 2009, p. 17

Op basis van tabel 3.4 is vast te stellen dat in 2008 de 65-plussers een kwart van de actieve gebruikers uitmaakten. Dit percentage zal op gezinsniveau zelfs nog iets hoger liggen. Door rekening te houden met het aantal gemiddelde bestelde dienstencheques per gebruiker - voor de gebruikers ouder dan 65 jaar lag dit op 119 dienstencheques - kunnen we een zicht krijgen op het aantal bestede uren.¹³¹ 23% van de bestede uren werd dan geleverd voor gebruikers die ouder zijn dan 65 jaar.

Tabel 3.4 Actieve gebruikers en bestede uren naar leeftijd, België, 2008

	Aantal actieve gebruikers	% actieve gebruikers	Gemiddeld bestelde diensten- cheques	Aantal bestede uren	% bestede uren
Jonger dan 35 jaar	75818	13,6	102	7 733 390	10,6
Tussen 35 en 45 jaar	148290	26,6	141	20 908 920	28,6
Tussen 45 en 55 jaar	118744	21,3	146	17 336 575	23,7
Tussen 55 en 65 jaar	74703	13,4	135	10 084 849	13,8
Ouder dan 65 jaar	139928	25,1	119	16 651 430	22,8
Totaal	557482	100,0	131	73 030 142	100,0

Bron: Berekening op basis van gegevens IDEA Consult, 2009, p.17&20

Henry, Nassaut, Defourny & Nyssens (2009, p. 176) hebben vastgesteld dat ouderen in hoofdzaak beroep doen op publieke en private non-profit dienstencheque-

¹³¹ De aangekochte dienstencheques in 2008 zullen zowel in 2008 en 2009 besteed zijn aangezien de geldigheidsduur van 8 maanden.

ondernemingen die specifiek op hen gericht zijn. Dit zorgt in grote mate voor een kwaliteitsgarantie van de dienstverlening naar deze oudere gebruikers toe.¹³²

De aandachtige lectuur van de jaarverslagen van de grootste verstrekker van gezinszorg en huishoudelijke hulp, met name Familiehulp, illustreert de opmerkelijke groei en het belang van de dienstencheque in het aanbod van deze dienst. Het jongste Jaarverslag 2008 illustreert duidelijk het verschil maar ook de punten van overeenkomst. Wij vatten de karakteristieken van de onderscheiden diensten samen in tabel 3.5.

Tabel 3.5 Overzicht zorgaanbod naar professionele diensten aangeboden door Familiehulp: beschrijving werksoort en gepresteerde uren in 2008*

Gezinszorg	PIT (Professioneel in Thuis-ondersteuning)	Logistieke Hulp (poetsdienst)
<ul style="list-style-type: none"> - dagelijks en wekelijks toilet - de lichaamsverzorging - het bereiden van maaltijden - de was en strijk - het onderhoud van de woning 	Binnen het systeem van dienstencheques en in de eerste plaats gericht naar tweeverdieners: <ul style="list-style-type: none"> - onderhoud van de woning; - was en strijk; - maaltijden bereiden; - klein verstelwerk. 	<ul style="list-style-type: none"> - wekelijks onderhoud van de woning - strijk, afwas of het opwarmen van een maaltijd bij zorgbehoevende cliënten - algemene psychosociale en pedagogische ondersteuning
5 478 867 uren	2 744 849 uren	1 820 866 uren

* De overige gepresteerde uren voor deze dienst waren: 141 455 uren Oppas; 93 574 uren Opvang zieke kinderen, 13 554 uren Karweihulp en 1 929 uren Vervoer (Jaarverslag Familiehulp 2008, p. 21).

Bron: Jaarverslag Familiehulp, 2009

De definitie oriënteert het systeem van dienstencheques in de eerste plaats naar tweeverdieners. Een overzicht van het gebruik van dergelijke diensten bij een representatieve steekproef van de bevolking is niet te vinden. Wel hebben wij recent een gedetailleerd beeld kunnen krijgen bij de hulpbehoevende bevolking in Vlaanderen. Het HIVA heeft met name recent een studie verricht ter voorbereiding van de invoering van het systeem van de maximumfactuur in de zorg (Pacolet, Merckx, Spruytte & Cabus, 2010). Daarbij werd een grootschalige enquêtering in Vlaanderen georganiseerd. In deze enquête hebben wij voor het eerst de omvang van het gebruik van de dienstencheque naast de commerciële diensten of private poetsvrouwen in beeld kunnen brengen. De scheidingslijn blijkt erg dun te zijn (zie tabel 3.5), temeer daar de diensten gezinszorg en de reguliere poetshulp ook diensten hebben uitgebouwd gefinancierd via de dienstencheque. Het is ook

¹³² Aangezien deze types van dienstenchequeondernemingen betere resultaten vertoonden inzake kwaliteit van de tewerkstelling en van de dienstverlening in vergelijking met de profitondernemingen (Henry, Nassaut, Defourny & Nyssens, 2009).

niet altijd duidelijk of deze diensten toegewezen of gevraagd worden uit hulpbehoevendheid, waardoor de dienstencheques al dan niet expliciet gewild, werkelijk een alternatief vormen voor de poetshulp en zelfs gezinszorg. Dit mag ons ook niet verwonderen. Ook in een vroegere analyse van de gezondheidsenquête viel het ons op dat commerciële of private huishoudelijke hulp voor de hogere inkomensgroepen een alternatief bleek te zijn voor de reguliere gezinszorg en poetsdienst. Dit beeld hebben wij enkel in de gezondheidsenquête van 1997 kunnen vaststellen, omdat in de volgende enquêtes dit detail niet meer werd opgevraagd (Pacolet, Merckx & Peetermans, 2008). Nu wordt dergelijke private hulp massaal mogelijk via de dienstencheques. Het zou nuttig zijn om de jongste gezondheidsenquête (2008) te bestuderen om na te gaan of er een verdere verschuiving is in het gebruik van de reguliere diensten.

De steekproeftrekking voor de studie van de maximumfactuur in de zorg heeft zich beperkt tot de ernstig zorgbehoevende personen in de thuiszorg, met name deze die een tenlasteneming ontvangen volgens de huidige modaliteiten van de Vlaamse Zorgverzekering. Vraag was of de financiële draagkracht ontoereikend kan zijn om de niet-medische zorg toegankelijk te houden en wat daaraan zou kunnen verholpen worden. De studie heeft bijgevolg een representatieve steekproef genomen van de personen die gerechtigd zijn op de tegemoetkoming mantel- en thuiszorg van de Vlaamse Zorgverzekering. Deze groep wordt verderop afgekort tot ZVZ.

Daarnaast werd een kleine tweede groep samengesteld van ernstig zorgbehoevende personen die weliswaar geen tegemoetkoming ontvangen van de Vlaamse Zorgverzekering, maar die wel beschouwd kunnen worden als ernstig zorgbehoevende personen in de thuiszorg met hoge zorgkosten. Het gaat om personen die vanuit de verplichte ziekteverzekering recht hebben op het zorgforfait voor chronisch zieken. Ernstige zorgbehoevendheid en hoge medische kosten vormen de voorwaarden om dit zorgforfait te mogen ontvangen. Deze groep 'Zorgforfait' wordt verderop afgekort tot ZFF.

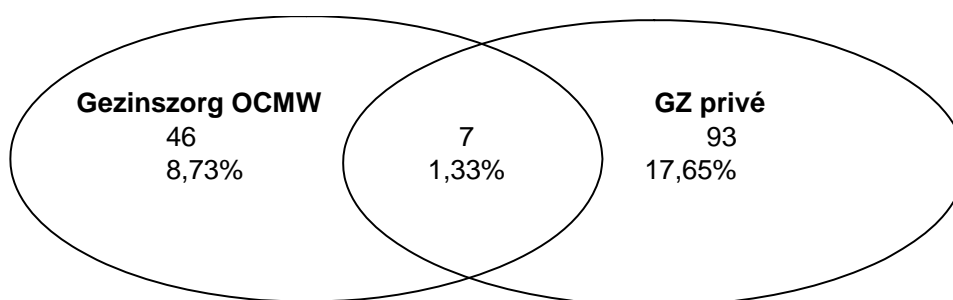
In totaal werden 4 064 personen aangeschreven, waarvan 2 649 op basis van een steekproef getrokken op de Zorgkas (hierna omschreven als ZVZ) en 1 415 getrokken op de populatie van gerechtigden van het forfait chronisch zieken (hierna afgekort als ZFF). Een goede 29% reageerde hierop maar uiteindelijk gaven slechts 799 personen hun instemming om mee te werken, waarbij wij zelf in de groep ZFF al diegenen uitsloten die ook de zorgverzekeringspremie kregen aangezien wij een zuivere antwoordgroep wensten te bekomen die enkel een zorgforfait kreeg. Finaal zijn er 646 dossiers binnengekomen met een volledig ingevuld enquêteformulier, waarvan 640 volledig bruikbaar. De steekproef ZVZ had uiteindelijk een omvang van 527 respondenten (objectief was 550), de steekproef ZFF 113 (119 respondenten verminderd met 6 onbruikbare dossiers). Van de 119 geselecteerde

ZFF-respondenten die wel een zorgforfait kregen en geen zorgverzekering, waren met name 6 personen gerechtigd op een PAB (Persoonlijk AssistentieBudget).¹³³ Omwille van de vergelijkbaarheid met de steekproef ZVZ werden deze niet meegenomen in verdere analyses. Voor niet alle 640 respondenten was alle informatie beschikbaar.

Wij beschrijven hieronder met behulp van Venn-diagrammen het voorkomen van de verschillende soorten private poetshulp in vergelijking met de reguliere poetshulp (verstrekt in het kader van de aanvullende thuishulp) en gezinszorg. Wij geven de cijfers voor zowel de steekproef ZVZ als de steekproef ZFF. In de gehanteerde Venn-diagrammen geven wij telkens het aantal respondenten dat aangeeft een bepaalde dienst te gebruiken met daaronder het percentage van het totaal. De overlap tussen de verschillende velden is het aantal en het percentage van de totale steekproef waar meerdere diensten aan huis komen.

3.1.1 Doelgroep genietters van de thuiszorgpremie in de Vlaamse Zorgverzekering (Groep ZVZ (N=527))

Wij beschrijven vooreerst de situatie voor de totale steekproef van de gerechtigden van de mantelzorgpremie, een populatie van in totaal 117 000 personen in Vlaanderen. Wij beginnen met de gebruikers van gezinszorg. In onderstaande figuur 3.1 zien wij dat in totaal bij 27% van de respondenten een dienst gezinszorg aan huis komt. Voor tweederde van de situaties is dit een private dienst, en één derde is dit een dienst van het OCMW. Overlap komt maar in een beperkt aantal keren voor, en zou er op kunnen wijzen dat men andere hulp van de ene en de andere dienst krijgt.



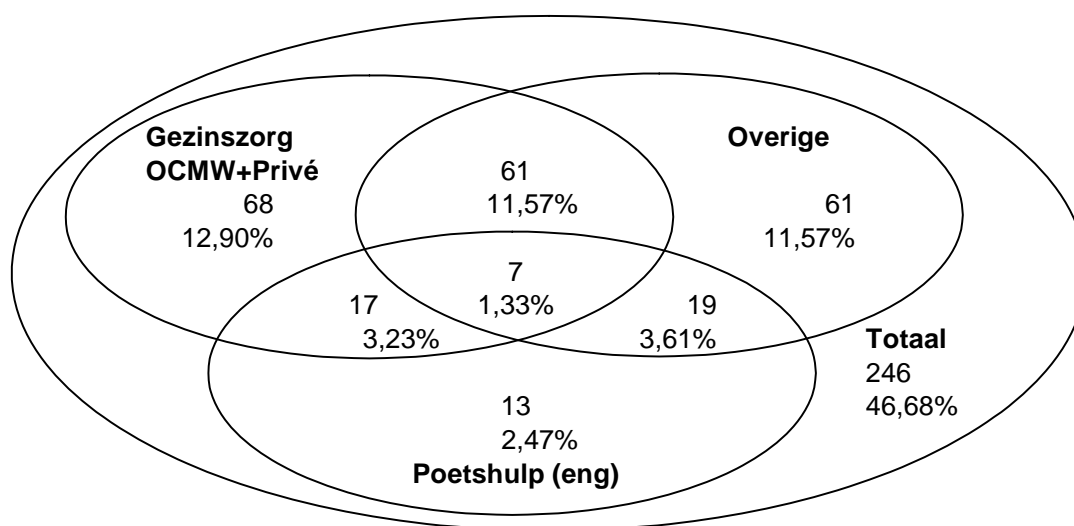
Bron: Pacolet, Merckx, Spruytte & Cabus, 2010

Figuur 3.1 Gebruik van gezinszorg verstrekt door openbare of private diensten, aantal respondenten en als % totale steekproef, ZVZ

In figuur 3.2 tonen wij verder aan hoe dat deze gezinszorg (van OCMW of privé) gecombineerd wordt met de reguliere poetshulp (verstrekt in het kader van de

¹³³ Merk op dat met het Persoonlijk AssistentieBudget ook dienstencheques kunnen aangekocht worden (zie Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap).

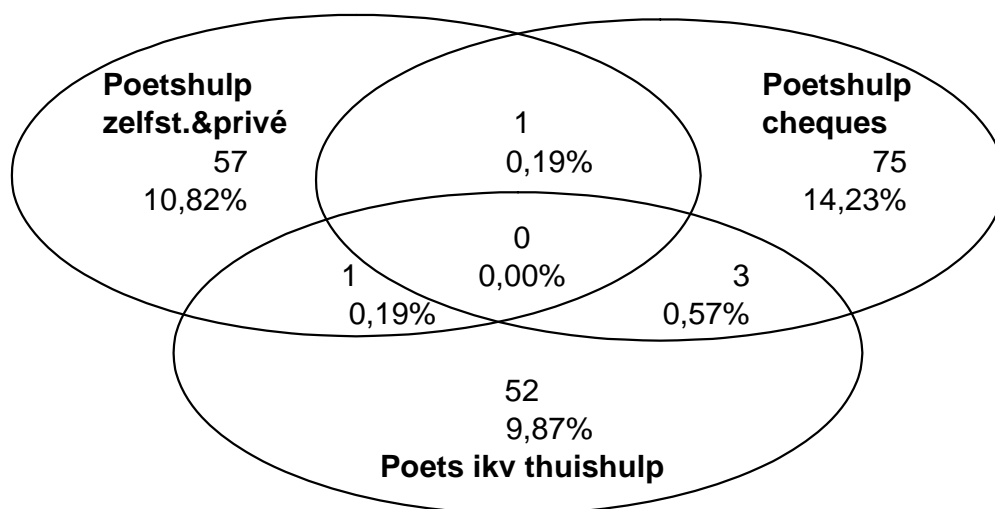
aanvullende thuishulp) (poetshulp 'eng') en een reeks van andere formele hulp aan huis. Figuur 3.2 toont uiteindelijk in welke mate deze 3 soorten diensten voorkomen en ook gezamenlijk voorkomen. Bij ongeveer de helft van onze respondenten in de steekproef zorgverzekering komt één of meer van deze professionals over de vloer (46,68%). Wij merken vooral het gezamenlijke voorkomen van gezinszorg en overige diensten, wat illustreert dat zij complementair zijn (figuur 3.2). Maar er zijn ook grote groepen waar van deze 3 categorieën ofwel alleen gezinszorg komt, ofwel alleen overige diensten. De enge definitie van poetshulp verstrekt in het kader van aanvullende thuishulp komt in totaal ongeveer in 11% van de gevallen voor.



Bron: Pacolet, Merckx, Spruytte & Cabus, 2010

Figuur 3.2 Gebruik gezinszorg, poetshulp (eng, in het kader van de aanvullende thuiszorg) en overige niet-medische hulpverlening, aantal respondenten en als % totale steekproef, ZVZ

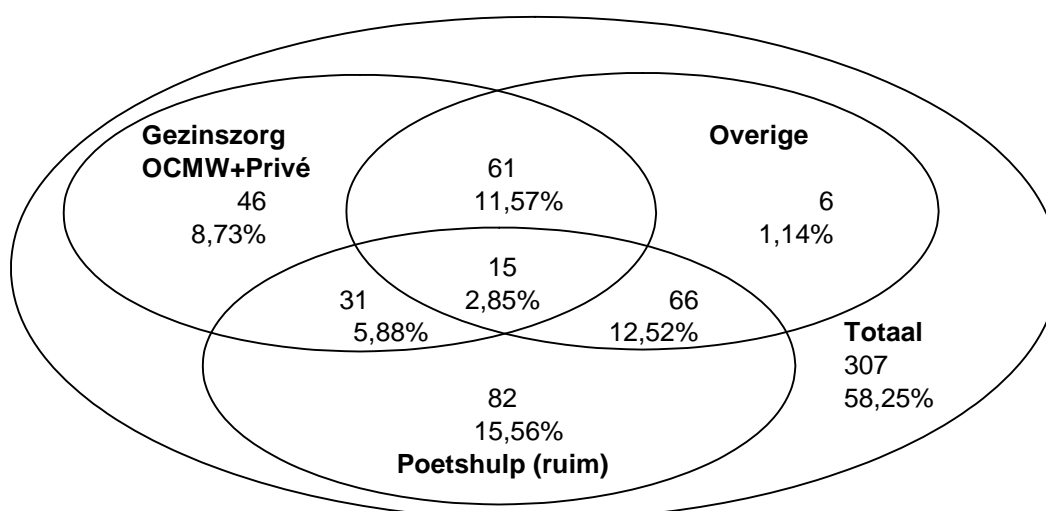
In figuur 3.3 wordt nu evenwel geïllustreerd dat dit effectief maar een beperkt deel is van de poetshulp of huishoudelijke hulp. De poetshulp 'enge definitie' wordt aangevuld met privé poetshulp of verstrekt door zelfstandigen en poetshulp betaald via dienstencheques. In ongeveer 11% van de gevallen is ook een zelfstandige of commerciële poetsdienst aanwezig, en bij bijna 15% wordt poetshulp betaald via dienstencheques. Wij merken ook weinig overlap in het voorkomen van deze 3 soorten poetsdiensten onderling, wat er op wijst dat men ofwel van het ene ofwel van het andere gebruik maakt. Zij zijn elkaars substituut. Conclusie is dat poetshulp niet bij ongeveer 11% aan huis komt (reguliere poetsdienst), maar bij meer dan 35% van de (zwaar) hulpbehoevende personen. Zij komt vaker voor dan gezinszorg.



Bron: Pacolet, Merckx, Spruytte & Cabus, 2010

Figuur 3.3 Ruime definitie van poetshulp: gebruik van poetshulp in het kader van de aanvullende thuiszorg en de poetshulp van particulieren of betaald via dienstencheques, aantal respondenten en als % totale steekproef, ZVZ

In figuur 3.4 plaatsen wij deze ruime definitie van poetshulp naast gezinszorg en een aantal andere professionele thuiszorgdiensten. Nu blijkt dat dit soort diensten alleen of gezamenlijk bij 58% van de respondenten voorkomt, tegenover maar 47% als men een enge definitie van poetshulp gebruikt (zoals in figuur 3.2). De privé hulp en hulp via dienstencheque verruimt aanzienlijk de formele hulp. Wij geven hierna nog verder detail van de omvang van deze hulp.



Bron: Pacolet, Merckx, Spruytte & Cabus, 2010

Figuur 3.4 Gebruik van gezinszorg, poetshulp (ruim) en overige niet-medische hulpverlening, aantal respondenten en als % totale steekproef, ZVZ

Tabel 3.6 Gebruik professionele diensten naar leeftijdsgroep, duur en kostprijs (steekproef ZVZ, N=527)

Gebruik	Leeftijds- groep	Aantal gebruikers	% t.o.v. leeftijds- groep	Duur (jaren)	Kostprijs (€/maand)	Kostprijs (€/uur)
<i>Gezinszorg OCMW</i>						
	<65	5	4,5	10,6	81,5	6,3
	64-74	16	15,0	7,8	120,6	5,9
	75-84	19	10,2	5,0	108,9	5,1
	85+	13	13,4	6,7	115,0	4,4
<i>Gezinszorg private dienst</i>						
	<65	27	23,5	4,5	207,9	4,7
	64-74	18	16,8	4,0	118,9	8,8
	75-84	35	18,1	5,1	122,7	4,8
	85+	20	20,4	6,5	167,2	4,2
<i>Poetshulp i.k.v. aanvullende huishulp</i>						
	<65	7	6,3	4,1	88,5	5,8
	64-74	9	8,6	4,4	84,0	5,9
	75-84	25	13,2	5,9	99,8	6,5
	85+	15	15,5	6,4	89,4	6,1
<i>Zelfstandige of privé poetshulp</i>						
	<65	9	8,0		252,0	9,0
	64-74	11	10,3		86,2	9,7
	75-84	20	10,5		120,1	8,4
	85+	18	18,4		155,5	8,2
<i>Poetshulp via dienstencheques</i>						
	<65	20	17,5	2,8	81,5	5,2
	64-74	17	15,9	2,9	121,8	7,5
	75-84	31	16,4	3,7	93,7	6,4
	85+	11	11,2	4,1	81,4	4,9

Bron: Pacolet, Merckx, Spruytte & Cabus, 2010

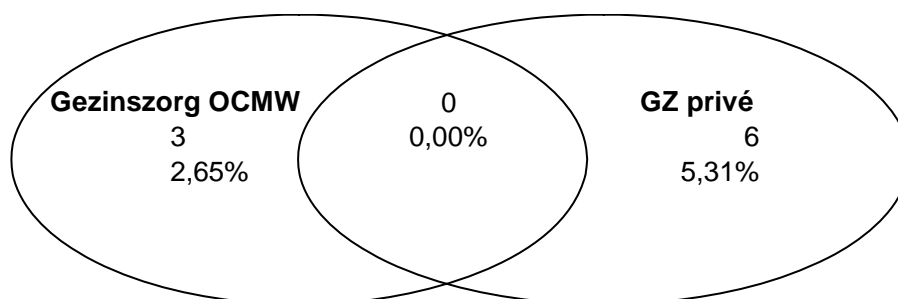
Tabel 3.6 geeft de frequentie van het voorkomen van deze diensten weer in functie van de leeftijd. Ook wordt enige informatie weergegeven over de duur van de aanwezigheid van deze diensten, de kostprijs per uur en per maand (voor de gebruiker). Wij zien dat in tegenstelling tot de klassieke poetshulp (in het kader van de aanvullende thuiszorg) en zelfs de zelfstandige of privé poetshulp, de poetshulp betaald via dienstencheques vaker voorkomt bij de personen jonger dan 65. Dit zal ook blijken uit het relatief frequente voorkomen van deze dienstenchequehulp bij de doelgroep ZFF (zorgforfait), die jonger is dan de doelgroep ZVZ (zorgverzekering). Het laat vermoeden dat deze personen, naarmate zij ouder worden, ook deze hulpverlening zullen aanhouden.

3.1.2 Doelgroep genietters van het forfait chronisch zieken in de ziekteverzekering (Groep ZFF (N=113))

Wij maken een gelijkaardige analyse voor de respondenten die enkel het RIZIV forfait chronisch zieken krijgen, een totaal van 44 000 personen in Vlaanderen. In figuur 3.5 wordt aangetoond dat de aanwezigheid van gezinszorg nog beperkt is (bij ongeveer 9% van de respondenten). De privé (non-profit) sector is opnieuw ongeveer het dubbele van de aanwezigheid van de diensten van OCMW's.

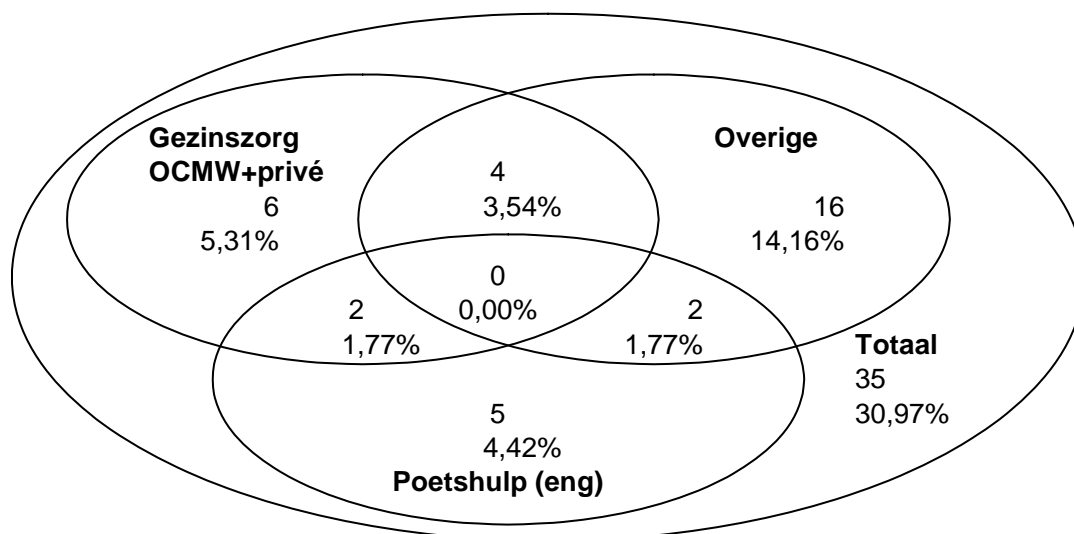
In figuur 3.7 bekijken wij de aanwezigheid van de 3 soorten poetsdiensten, en daar zien wij wel dat zij in 36% van de gevallen aanwezig zijn en in aanzienlijke mate dankzij het gebruik van poetshulp betaald via dienstencheques. Deze groep is doorgaans jonger, en is blijkbaar meer vertrouwd of aangewezen op deze nieuwe vorm van hulp. Verder is het gebruik van poetshulp niet noemenswaardig lager dan bij de ZVZ groep.

In figuur 3.6 en 3.8 geven wij voor de doelgroep uiteindelijk de aanwezigheid van de gezinszorg en overige professionele hulp, met poetshulp respectievelijk eng en ruim gedefinieerd. De aanwezigheid van deze hulpvormen stijgt van in totaal 31% van de respondenten tot 53%.



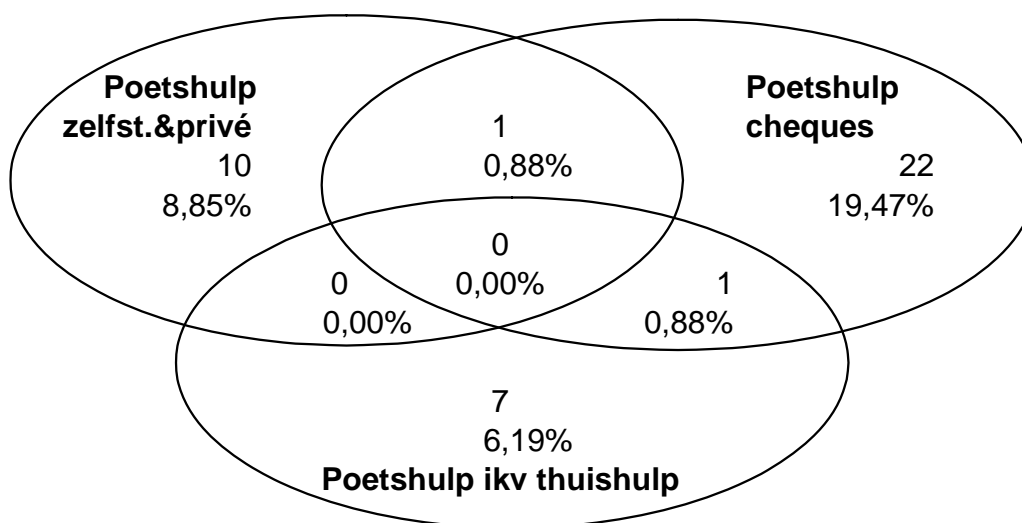
Bron: Pacolet, Merckx, Spruytte & Cabus, 2010

Figuur 3.5 Gebruik van gezinszorg verstrekt door openbare of private diensten, aantal respondenten en als % totaal steekproef, ZFF



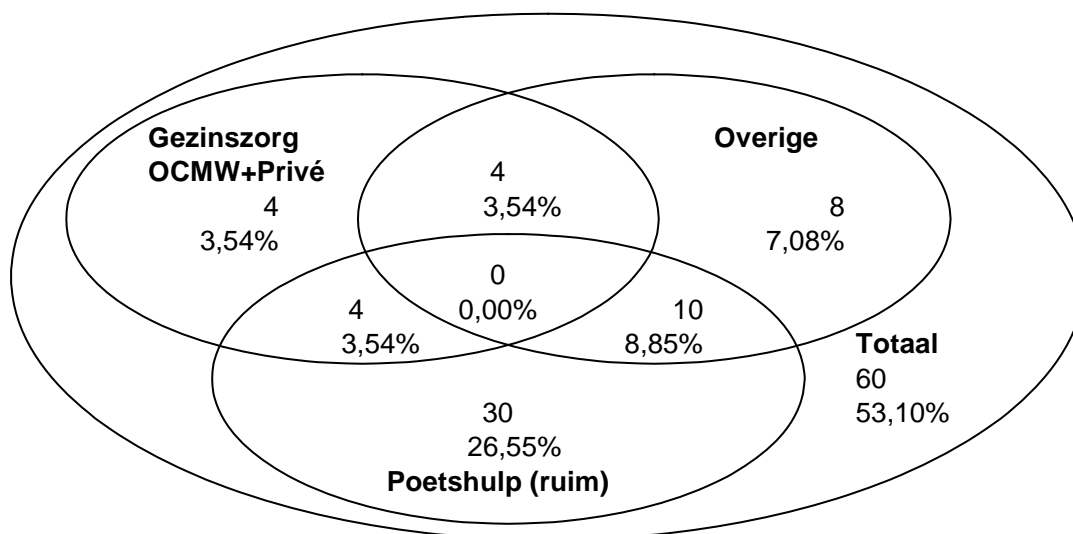
Bron: Pacolet, Merckx, Spruytte & Cabus, 2010

Figuur 3.6 Gebruik gezinszorg, poetshulp (eng, in het kader van de aanvullende thuiszorg) en overige niet-medische hulpverlening, aantal respondenten en als % totale steekproef, ZFF



Bron: Pacolet, Merckx, Spruytte & Cabus, 2010

Figuur 3.7 Ruime definitie van poetshulp: gebruik van poetshulp in het kader van de aanvullende thuiszorg en de poetshulp van particulieren of betaald via dienstencheques, aantal respondenten en als % totale steekproef, ZFF



Bron: Pacolet, Merckx, Spruytte & Cabus, 2010

Figuur 3.8 Gebruik van gezinszorg, poetshulp (ruim) en overige niet-medische hulpverlening, aantal respondenten en als % totale steekproef, ZFF

In welke mate kan de reguliere poetshulp rekening houden met het aanbod van commerciële poetshulp en poetshulp betaald via dienstencheques? Hierop is geen eenvoudig antwoord te geven. Het is afhankelijk van het beleid van de diensten zelf, van het beleid van de Gemeenschappen ter zake en van het federale beleid (behoud van de dienstenchequefinanciering). De impact kan aanzienlijk zijn. In tabel 3.7 vergelijken wij de thans geprogrammeerde uren gezinszorg en schoonmaakhulp (poetsdienst) met een raming van het aandeel van schoonmaakhulp en overig huishoudelijk werk in de gezinszorg, en de overige schoonmaakhulp die privé wordt ingehuurd of via het systeem van dienstencheques. De laatste inschatting is hier enkel gegeven voor de populatie van de gerechtigden op de mantelzorgpremie in de Vlaamse zorgverzekering. Uit het eerste deel van de tabel kan geconcludeerd worden dat de poetshulp (goed voor 3,8 miljoen uren) ook nog eens voor een even groot volume zou kunnen aanwezig zijn in de gezinszorg. Uit het onderste deel blijkt dat voor de gerechtigden mantelzorgpremie naast de poetshulp (ongeveer 2 miljoen uren) er nog het drievoudige volume aan hulp wordt aangeboden buiten het reguliere aanbod (raming volume uren commerciële schoonmaakhulp en deze betaald via dienstencheques) (Breda, Pacolet, Hedeboom & Vogels, 2010). De poetshulp betaald via dienstencheques is voor deze genietters van de mantelzorgpremie met 3,3 miljoen uren het belangrijkste pakket van in totaal 7,7 miljoen uren poetshulp en schoonmaakhulp. Ook voor deze groep zou overigens ook uit het urenpakket gezinszorg het aandeel schoonmaakhulp kunnen opgesplitst worden. De vraag is in welke mate de dienstencheques, of hun financiële middelen, naar de toekomst toe hier een grotere rol kunnen in spelen.

Tabel 3.7 Relatief belang van de verschillende soorten thuiszorg die huishoudelijke hulp, schoonmaakhulp en oppasdiensten leveren, Vlaanderen

	Programmatiecijfers Uren 2008	Programmatiecijfers voorzien in decreet Uren 2009
Gezinszorg	18 022 705	
Geschat aandeel schoonmaakhulp (20% van totaal gezinszorg)	3 604 541	
Geschat aandeel huishoudelijke hulp met in- begrip van schoonmaakhulp (60% van totaal gezinszorg)	10 813 623	
Poetshulp totaal		3 866 129
Uren vrijwillige oppashulp		807 274
Ter vergelijking zorgtijd voor de zwaar hulpbehoevende personen thuis die mantelzorgpremie krijgen		
Gezinszorg		14 534 259
Poetshulp		1 993 097
Raming commerciële huishoud- en schoon- maakhulp		2 356 359
Raming dienstencheque huishoud- en schoon- maakhulp		3 310 728
Totaal verschillende vormen poetshulp en schoonmaakhulp		7 660 183

Bron: Breda, Pacolet, Hedeboom & Vogels, 2010

3.2 Combinatie gezin en arbeid

Tabel 3.8 geeft inzicht in de bevolking naar leeftijd en het aantal gebruikers van dienstencheques in België voor 2007. Daaruit blijkt dat 26,1% van de gebruikers een leeftijd heeft tussen 30-39 jaar en 24,1% een leeftijd tussen 40-49 jaar. 8,1% van de bevolking tussen 30-39 jaar maakt gebruik van het stelsel en 6,7% van de bevolking tussen 40-49 jaar. Het is ook opvallend hoe hoog het percentage binnen de bevolkingsgroep 80 jaar en ouder ligt (7,5%). Dit terwijl de bevolking tussen 60-79 jaar dit in mindere mate gebruikt (4,9%). In 2007 maakte in totaal 5,5% van de bevolking (20 jaar en ouder) gebruik van het stelsel. Deze tabel is overigens een onderschatting van het succes van de dienstencheques. Een meer relevante verhouding zou het aantal gezinnen zijn naar leeftijd van de gezinshoofden. Aangezien er ongeveer 4 miljoen gezinnen zijn, zou dit betekenen dat bij $\pm 11\%$ van de gezinnen men gebruik maakt van de dienstencheques.¹³⁴ Sinds 2007 is het gebruik overigens nog verder toegenomen.

¹³⁴ Dit gebruik naar gezinstype en leeftijd zou overigens verder onderzocht dienen te worden.

Tabel 3.8 Actieve gebruikers van dienstencheques naar leeftijd, België, 2007

	% actieve gebruikers	Aantal actieve gebruikers	Bevolking (vanaf 20 jaar)	% bevolking die beroep doet op dienstencheques
Jonger dan 30 jaar	5,7	25 603	1 315 495	1,9
30-39 jaar	26,1	117 235	1 454 378	8,1
40-49 jaar	24,1	108 251	1 609 926	6,7
50-59 jaar	15,6	70 071	1 400 657	5,0
60-79 jaar	20,5	92 081	1 879 310	4,9
80 jaar of ouder	8,1	36 383	483 639	7,5
Totaal	100,1	449 624	8 143 405	5,5

Bron: Berekening op basis van Statbel.fgov.be; IDEA Consult, 2008, p. 15

Er wordt vaak opgeworpen dat de dienstencheques het mogelijk maken om arbeid en gezin beter op elkaar af te stemmen.¹³⁵ De toename van de vrouwelijke participatiegraad op de arbeidsmarkt, het aantal voltijds gepresteerde uren (door zowel mannen en vrouwen) en de prestatiedruk zouden de combinatie gezin en arbeid steeds moeilijker maken. De dienstencheques zouden hier tegemoet aan komen (Termote & Martin, 2008, p. 94). Het zou de nog te verrichten huishoudelijke taken na een werkdag verlichten.

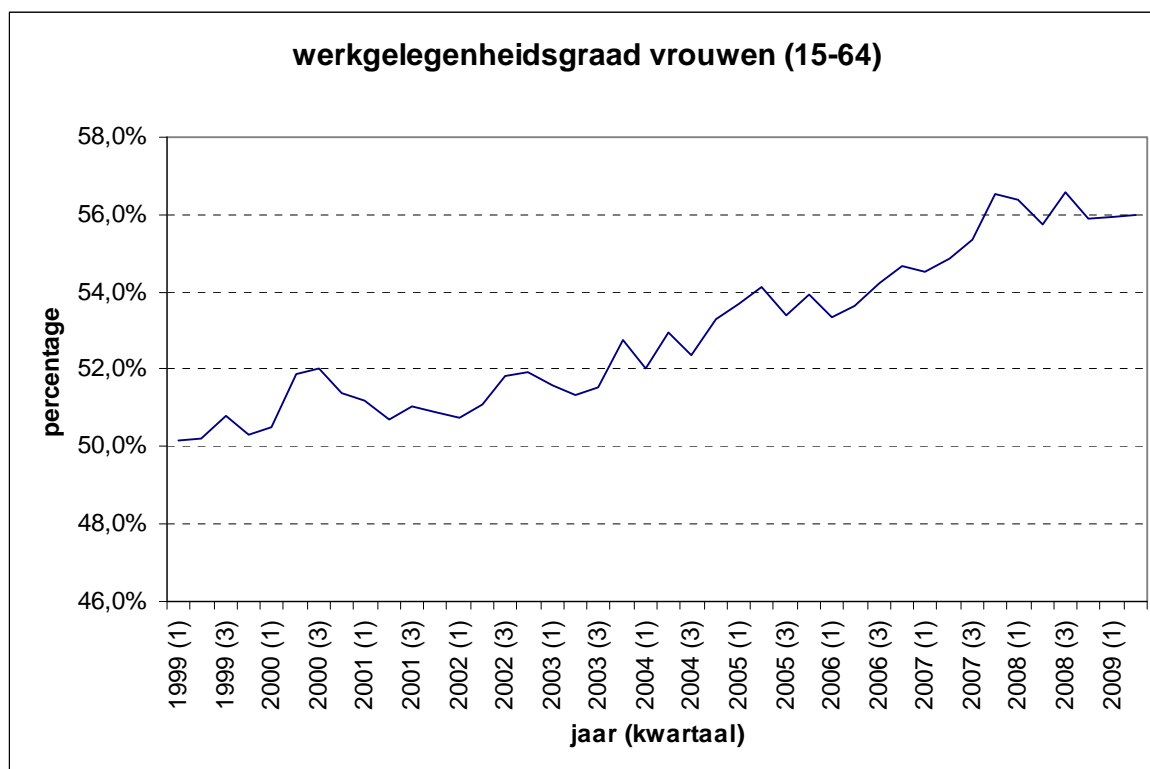
Onder meer in het kader van Vlaanderen in Actie (ViA) wordt in het Pact 2020 de nood aan 'het faciliteren van de combinatie arbeid en privéleven' beklemtoond om zo vervroegde uitstroom van mannen en vrouwen tegen te gaan en dus meer mensen aan de slag te houden (VIA, 2009, p. 12).¹³⁶ Dit zou moeten ingevuld worden via meer en betere kinderopvang en via het aanbieden van de mogelijkheid om zorg- en huishoudelijke taken toe te vertrouwen aan professionele diensten (Ibid.)

Op basis van figuren 3.9 en 3.10 wordt de evolutie van de werkgelegenheidsgraad van vrouwen bekeken over de recente periode 1999-2009. De vrouwelijke werkgelegenheidsgraad op arbeidsleeftijd (15-64 jaar) is over deze periode gestegen van 50% naar 56% (figuur 3.9). We hebben kunnen vaststellen dat veel dertigers van de dienstencheques gebruik maken. Wanneer gekeken wordt naar de werkgelegenheidsgraad bij dit deel van de bevolking (hier tussen 25 en 49 jaar) stellen we vast dat meer dan 7 vrouwen op 10 actief zijn op de arbeidsmarkt. Tussen 1999 en 2009 is in dit segment de vrouwelijke werkgelegenheidsgraad met ongeveer 7% gestegen (figuur 3.10). Evenwel dient opgemerkt te worden dat een groot aantal

¹³⁵ Zie onder meer Senaat, Wetsvoorstel betreffende de toekenning van dienstencheques door werkgevers (Mevr. Lijnen en Mevr. Taelman), 11 februari 2009.

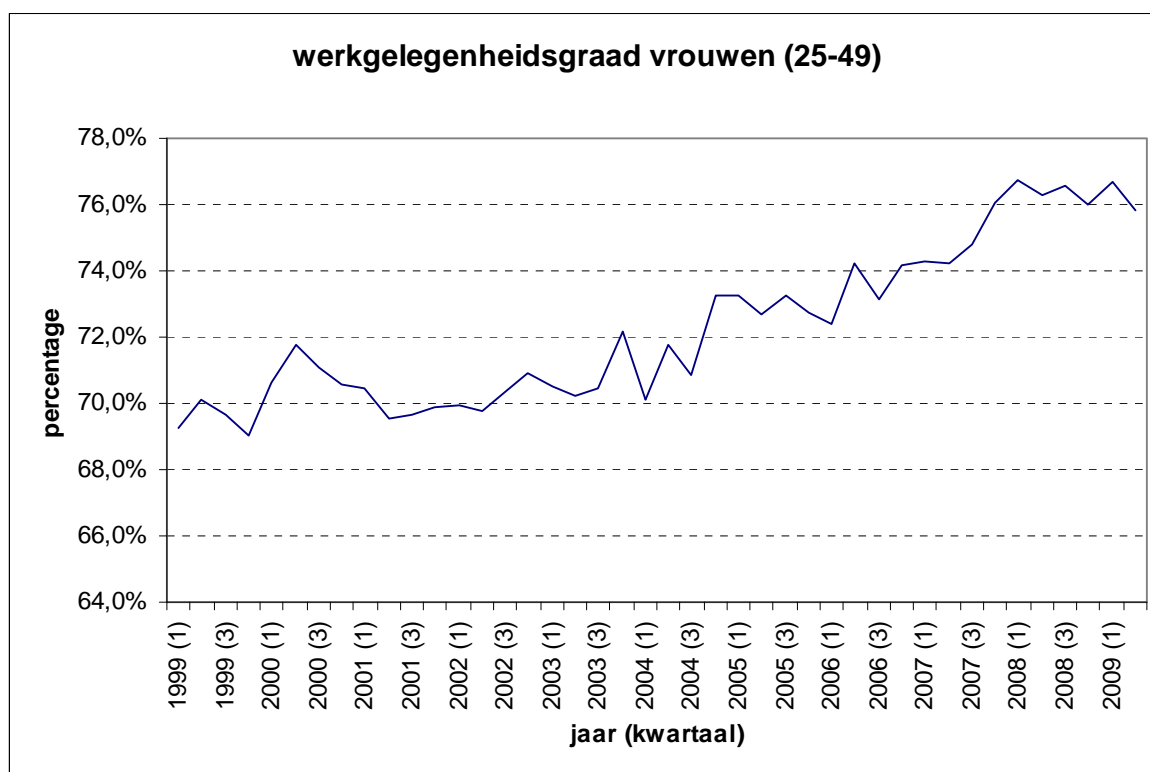
¹³⁶ 'ViA (Vlaanderen in Actie) is een project van de Vlaamse regering. Het doel van ViA is om Vlaanderen tegen 2020 naar de top vijf van Europese regio's te leiden' (www.vlaandereninactie.be).

van de vrouwen in een deeltijds regime tewerk worden gesteld (figuur 3.11). We stellen vast dat vanaf een leeftijd van 35 jaar meer deeltijds dan voltijds wordt gewerkt door vrouwen. Rond deze leeftijd worden ook heel wat dienstencheques gebruikt. Het lijkt dus alsof men de keuze heeft om de combinatie arbeid en gezin vlotter te laten verlopen door ofwel deeltijds te gaan werken of door gebruik te maken van dienstencheques.



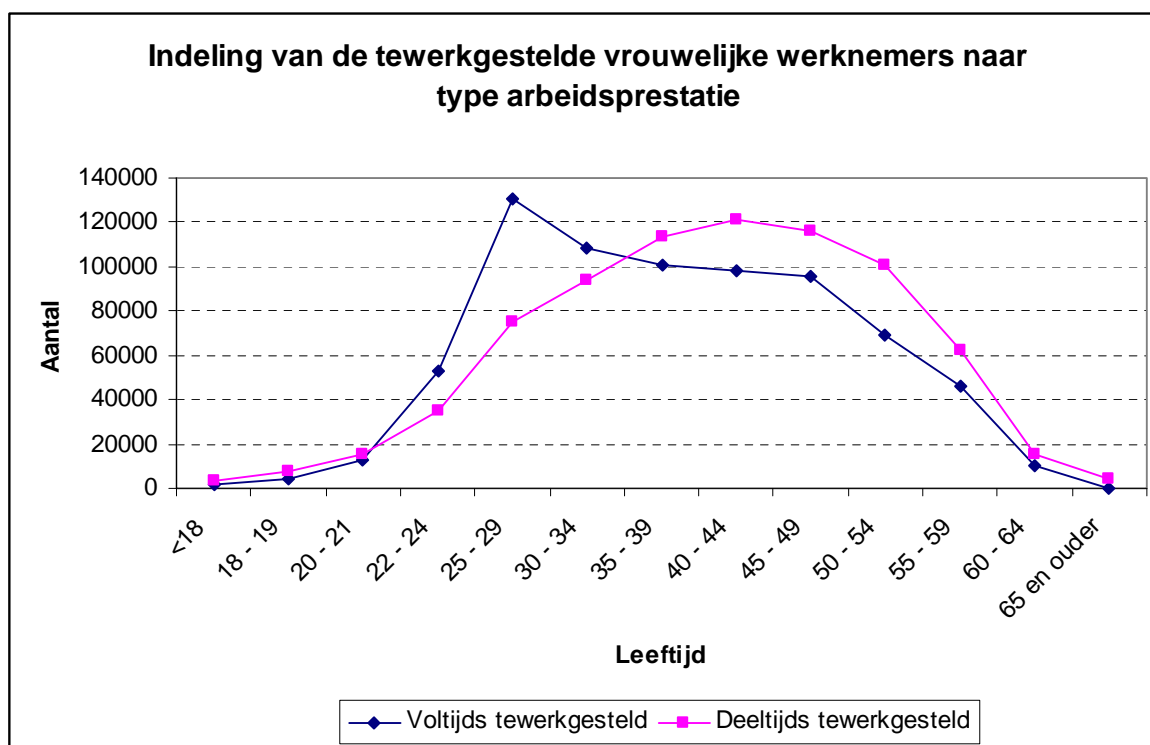
Bron: FOD Economie-ADSEI

Figuur 3.9 Werkgelegenheidsgraad vrouwen (15-64), 1999-2009 (2de kwartaal)



Bron: FOD Economie-ADSEI

Figuur 3.10 Werkgelegenheidsgraad vrouwen (25-49), 1999-2009 (2de kwartaal)



Bron: RSZ-Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het eerste kwartaal 2009

Figuur 3.11 Indeling van de tewerkgestelde vrouwelijke werknemers naar type arbeidsprestatie, 31 maart 2009

Door een zicht te krijgen op de dagelijkse en wekelijkse tijdsbesteding van tweeverdienersgezinnen, moet blijken of er effectief een zware druk bestaat op de combinatie arbeid en gezin. Glorieux, Minnen & Tienoven (2008, p. 7) komen alvast tot de conclusie dat “de optelsom van betaald werk, huishoudelijk werk en kinderopvang ertoe leidt dat we kunnen stellen dat de Belgen erg productief zijn tussen de 25 en 55 jaar. We zien dat in deze levensfase de hoeveelheid vrije tijd het laagst is”. Tegelijk is het interessant een zicht te hebben op het aantal uur dat dagelijks of wekelijks gespendeerd wordt aan de activiteiten waarmee dienstencheques betaald kunnen worden.

Tabel 3.9 geeft een overzicht van de tijdsbesteding voor 1999 en 2005 van personen in een tweeverdienersgezin die voltijds werken en tussen 25 en 39 jaar oud zijn. Daar de nieuwe generatie dienstencheques vorm kregen in 2004, kunnen we mogelijks een effect vaststellen op het huishoudelijke werk.¹³⁷ Vooreerst stellen we vast dat over de periode 1999-2005 het aantal uur betaald werk per week gedaald is met 35 minuten. Ook het uitgevoerde huishoudelijke werk daalt over deze periode met 52 minuten per week. Het aantal besteedde minuten aan vrije tijd en sociale contacten stijgt met respectievelijk 58 minuten en 14 minuten per

¹³⁷ Gezien het succes van het dienstenchequestelsel zou dit anno 2010 nog veel explicieter tot uiting moeten komen.

week. We kunnen dus niet concluderen dat de reële tijdsdruk voor de tweeverdiener over de periode 1999-2005 toegenomen is, in tegendeel.

Ondanks het feit dat huishoudelijk werk in besteedde minuten gedaald is, stellen we in 2005 uiteraard nog geen effect vast van de invoering van de dienstencheque. Een aantal activiteiten waarmee dienstencheques betaald kunnen worden, nemen in besteedde minuten op weekbasis beperkt toe (maaltijden en poetsen) of blijven stabiel (wassen en strijken). Gezien het succes van het dienstenchequestelsel zou het interessant zijn dit anno 2010 opnieuw te bekijken. Wij leren uit die tabel alvast dat in deze tweeverdienersgezinnen per persoon ongeveer 2u37 (1u28 + 1u09) nodig is voor kuisen, wassen en strijken of 5u14 voor twee personen. Het is het aantal uren dat men vaak ook tegenkomt als professionele huishoudelijke hulp. Het vormt een referentie voor de hulp die men als overheid maximaal zou kunnen subsidiëren via dienstencheques als men dat zou dienen te subsidiëren

Tabel 3.9 Gemiddelde tijdsbesteding per persoon in een tweeverdienersgezin, voltijds werkend, 25-39 jaar

	Weekdag		Zaterdag		Zondag		7 dagen	
	1999	2005	1999	2005	1999	2005	1999	2005
Betaald werk	6u08	6u00	1u10	1u15	0u42	0u42	32u31	31u56
Huishoudelijk werk	2u02	1u57	3u27	3u15	2u22	2u08	16u01	15u09
<i>waaronder:</i>								
- maaltijden voorbereiden, schillen, koken	0u21	0u23	0u26	0u22	0u22	0u25	2u33	2u41
- huis reinigen, stofzuigen, reinigen vloer, wassen van ruiten, stof afnemen	0u10	0u10	0u19	0u22	0u11	0u14	1u22	1u28
- textiel sorteren en in de was-machine steken; textiel strijken, opvouwen, schikken	0u10	0u09	0u07	0u09	0u12	0u12	1u10	1u09
Kinderzorg en -opvoeding	0u33	0u34	0u41	0u42	0u46	0u40	4u13	4u14
Slapen en rusten	8u04	8u06	8u42	8u42	10u27	10u17	59u29	59u30
Vrije tijd	2u23	2u33	3u21	3u11	3u54	4u14	19u10	20u08
Sociale contacten	1u04	1u01	2u10	2u38	2u03	2u07	9u32	9u48

Bron: Berekening gemaakt op basis van gegevens Glorieux I. & Minnen J., 2008 – www.time-use.be

4. Het aspect 'migratie' in het discours over de kostprijs van de dienstencheques

Vraag is of het stelsel niet alleen laaggeschoolde langdurig werklozen terug op de arbeidsmarkt heeft geïntegreerd (waardoor terugverdieneffecten worden gecreëerd), maar ook een aanzuigeffect heeft gehad voor burgers uit andere lidstaten en ver daarbuiten om hier tegen een loon te komen werken dat veel hoger ligt dan in hun land van herkomst. Bij deze werknemers zijn er geen terugverdieneffecten voor de RVA. Het zorgt wel voor extra inkomsten uit socialezekerheidsbijdragen en bedrijfsvoorheffing. Doordat zij aanspraak maken op sociale bescherming zorgt dit op 'termijn' voor een extra kost (mogelijke (tijdelijke) werkloosheidsuitkering, pensioen, kinderbijslag, ...). We stellen vast dat een aantal dienstenchequeondernemingen zich ook richten op specifieke vreemde nationaliteiten.¹³⁸

Voor 8 van de 10 lidstaten (uitgezonderd Malta en Cyprus) die op 1 mei 2004 toetraden tot de EU werd een overgangsperiode voorzien waarbij de 'oude' EU-lidstaten via het nemen van overgangsmaatregelen het vrij verkeer van werknemers konden beperken of verbieden voor onderdanen uit deze nieuwe lidstaten (Leurs & Meeuw, 2009, p. 636). De overgangsmaatregelen lopen over een periode van uiterlijk 7 jaar, dus tot 1 mei 2011. In België werd de verplichting behouden tot het aanvragen van een arbeidskaart voor onderdanen van deze acht 'nieuwe' lidstaten.¹³⁹ Door het KB van 24 april 2006 werd echter voorzien in een versoepeling van desbetreffende regelgeving voor de toekenning van arbeidsvergunningen en arbeidskaarten voor de tewerkstelling in knelpuntberoepen (Pacolet & De Wispelaere, 2008, p. 105).¹⁴⁰ De bepalingen uit dit KB van 24 april 2006 traden buiten werking op 1 mei 2009. Kort voor het buiten werking treden van de bepalingen werd door de federale overheid echter beslist om de overgangsmaatregelen ten opzichte van de op 1 januari 2004 toegetreden lidstaten niet te verlengen. Hierdoor is voor de onderdanen van deze lidstaten sinds 1 mei 2009 het vrij verkeer van werknemers van toepassing bij een tewerkstelling in België. Men is dus vrijgesteld van de verplichting om voorafgaand over een arbeidskaart te beschikken.

¹³⁸ Bijvoorbeeld: "Serwis Domowy is een erkende dienstenchequeonderneming die zich specifiek toespitst op de tewerkstelling van Poolse thuishelpers" (www.domowy.be). Ook bij de dienstenchequeonderneming 'GreenHouse' is dit gedeeltelijk het geval. Men gebruikt het argument dat Poolse poetsvrouwen vaak in het zwart worden tewerkgesteld en daarom tracht men hen ervan te overtuigen om via het stelsel zich in regel te stellen.

¹³⁹ Zie KB van 12 april 2004 tot wijziging, naar aanleiding van de toetreding van de nieuwe lidstaten tot de Europese Unie, van het KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.

¹⁴⁰ Bij de toekenning wordt geen rekening gehouden met de toestand op de arbeidsmarkt wanneer het gaat om onderdanen van de acht nieuwe lidstaten en voor zover dat deze arbeidsvergunning betrekking heeft op beroepen waarvoor het gewest erkend heeft dat er zich een tekort aan arbeidskrachten voordoet (knelpuntberoepen).

Ook bij de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Europese Unie (1 januari 2007) is een overgangsregeling voorzien.¹⁴¹

De instroom van burgers uit deze lidstaten (voornamelijk Polen) zou normaliter tot op heden beperkt moeten gebleven zijn aangezien de schoonmaaksector niet op de lijst van knelpuntberoepen stond. Via artikel 9,16° van het KB van 9 juni 1999 is het evenwel mogelijk een arbeidskaart toegekend te krijgen zonder rekening te moeten houden met de toestand op de arbeidsmarkt op basis van gezinshereniging met de echtgenoot die hier werkzaam is als loontrekkende of als zelfstandige.¹⁴²

Tabel 3.10 Toegekende arbeidskaarten B in het kader van gezinshereniging, Vlaams Gewest, 2008

Nationaliteit	Aantal	%
Polen	473	48,5
Bulgarije	224	23,0
Roemenië	206	21,1
Algemeen totaal	976	100,0

Bron: Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie, 2009

Uit de cijfergegevens voor Vlaanderen blijkt dat het in hoofdzaak de echtgenoten uit de nieuwe EU-lidstaten zijn die gebruik hebben gemaakt van de regeling (tabel 3.10). Hun echtgenoot is dan als loontrekkende tewerkgesteld in een knelpuntberoep of is actief als zelfstandige. Het Vlaams Subsidieagentschap stelt dat “veel van deze mensen worden tewerkgesteld in het gunstige stelsel van dienstencheques” (2009, p. 19). Men geeft zelf het voorbeeld van dienstenchequeondernemingen die aanwezig zijn op jobbeurzen gericht op werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten om zo echtgenoten aan te werven als dienstenchequewerknemer (Ibid., p. 20).

¹⁴¹ De overgangsperiode voor deze landen liep normaliter 2 jaar. Bij KB van 18 december 2008 werd evenwel beslist om de periode gedurende dewelke de overgangsmaatregelen van toepassing zijn te verlengen tot 31 december 2011.

¹⁴² Art. 9, 16°, KB van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers: “de echtgenoot en kinderen van de buitenlandse onderdaan van wie het recht op verblijf beperkt wordt tot de geldigheid van zijn arbeidskaart of van zijn beroepskaart, of tot de uitoefening van een zelfstandig beroep, voor de geldigheidsduur van dit recht op verblijf”.

Tabel 3.11 Toegekende arbeidskaarten B aan 'echtgenoot van een zelfstandige of van een houder van een arbeidskaart', Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2006-2008

Jaar	Aantal
2006	278
2007	1 031
2008	2 014

Bron: Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - Bestuur Economie en Werkgelegenheid, Jaarverslagen 2006-2008

Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest blijkt dat het aantal uitgereikte arbeidskaarten B voor een echtgenoot van een zelfstandige of van een houder van een arbeidskaart heel wat hoger ligt dan in Vlaanderen en dat dit aantal over de periode 2006-2008 sterk is toegenomen (tabel 3.11). Een groot deel van de echtgenoten zouden vervolgens tewerkgesteld zijn in de erkende dienstenchequeondernemingen (Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2009, p. 42). Ondanks de onmogelijkheid om via een knelpuntberoep tewerkgesteld te worden in het dienstenchequesysteem, blijkt dat via gezinshereniging heel wat echtgenoten werkzaam zijn binnen dit systeem.

Het aantal dienstenchequewerknemers zonder een Belgische nationaliteit is de voorbije jaren gestaag toegenomen (2005: 6,7%; 2007: 13,6%).¹⁴³ Meer dan de helft van de dienstenchequewerknemers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft geen Belgische nationaliteit (tabel 3.12). Daarbij komt dat 21,9% van de werknemers in Brussel die de Belgische nationaliteit hebben, afkomstig is uit een etnische groep buiten de EU. In Vlaanderen en Wallonië is het aandeel dienstenchequewerknemers zonder Belgische nationaliteit veel minder uitgesproken. 15,2% van de werknemers met een niet-Belgische nationaliteit is afkomstig uit Polen (IDEA Consult, 2008, p. 39). Dit houdt in dat voor 2007 van de 87 152 dienstenchequewerknemers er 11 853 geen Belgische nationaliteit hadden. Hiervan waren 1 802 dienstenchequewerknemers afkomstig uit Polen.

Tabel 3.12 Nationaliteit en etniciteit van dienstenchequewerknemers, per gewest, 2007 (in %)

	Vlaanderen	Wallonië	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Totaal
Belg				
- EU-etniciteit	86,7	82,5	24,2	79,3
- Geen EU-etniciteit	4,7	6,7	21,9	7,1
Niet-Belg	8,6	10,8	53,9	13,6

Bron: IDEA Consult op basis van werknemersenquête, 2008, p. 38

¹⁴³ Zie tabel 1.4.

Aangezien sinds 1 mei 2009 voor de werknemers uit de lidstaten die op 1 mei 2004 toetraden tot de EU, en waarvoor overgangsmaatregelen werden ingesteld, het vrij verkeer van werknemers niet meer is ingeperkt, bestaat de kans dat er een instroom komt van onder meer Poolse werknemers wat een effect zou kunnen teweeg brengen op de totale kostprijs van het systeem. Via DMFA kan hierop een zicht bekomen worden.¹⁴⁴

¹⁴⁴ We wijzen op volgende rubrieken binnen DMFA: Landcode van de werknemer, nationaliteit van de werknemer, landcode van de geboorteplaats van de werknemer.

HOOFDSTUK 4

DIENSTENCHEQUES: MIDDEL TEGEN OF GENERATOR VAN SOCIALE FRAUDE EN ZWARTWERK?

Was het vermeende zwartwerk¹⁴⁵ in de huishoudelijke hulp wel degelijk zwart en hoe welig tierde het? Of anders gesteld, was de uitgevoerde arbeid onderhevig aan socialezekerheidsbijdragen en bedrijfsvoorheffing? Er bestond en bestaat immers een specifieke regeling voor huishoudpersoneel. Het zogenaamde zwartwerk (versta: niet ingeschreven in het personeelsregister, niet ingeschreven als werkgever (Kruispuntbank van Ondernemingen)) kan immers geen invloed hebben op de publieke financiën wanneer hier een vrijstelling bestaat. De niet te onderschatten meerwaarde van de dienstencheque zal dan enkel beperkt blijven tot het ‘regulariseren’ van het statuut van de zwartwerkers. Of zijn er daar ook alternatieven voor? Hoeveel ‘zwart’ werk is er bijgevolg ‘wit’ gemaakt? Of brengt de dienstencheque de ‘kat bij de melk’ en lokt zij meer fraude uit?

1. Situering

Eén van de hoofdredenen bij de oorspronkelijke creatie van de dienstencheques is dat dit systeem het zwartwerk, vastgesteld binnen de huishoudelijke context, dient te bestrijden. Men gaat met name via een gesubsidieerd stelsel informele huishoudelijke arbeid legaliseren. Hierbij komt men als uitvoerder terecht in de formele economie waarbij loon- en arbeidsvoorwaarden worden ingesteld en socialezekerheidsbijdragen en bedrijfsvoorheffing kunnen geïnd worden door de RSZ en de fiscus. Een nobele gedachte die echter enkele vragen oproept. Anno 2010 dringt zich immers een evaluatie op in welke mate de dienstencheques zwartwerk (sociale fraude) hebben bestreden of er toe hebben bijgedragen. Zowel

¹⁴⁵ Het begrip ‘zwartwerk’ wordt door de Europese Commissie in haar ‘Mededeling van de Commissie betreffende het zwartwerk’ (COM (98) 219) gedefinieerd als “alle betaalde werkzaamheden die op zichzelf wettig zijn maar niet aan de overheid worden gemeld waarbij rekening moet worden gehouden met verschillen in de wetgeving van de lidstaten”. Het begrip wordt in de Belgische wetgeving niet gedefinieerd. Toch hebben wij er steeds voor gepleit ‘zwartwerk’ in de ruime zin van het woord te definiëren (zie o.a. Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere, 2009; Pacolet & De Wispelaere, 2009a). In artikel 309 van de Programmawet I van 27 december 2006 wordt ‘sociale fraude’ omschreven als “iedere inbreuk op een sociale wetgeving die tot de bevoegdheid van de federale overheden behoort”.

door populaire media maar ook door buitenlandse autoriteiten binnen de materie van 'undeclared work' en door de Europese Commissie worden dienstencheques beschouwd als een 'good practice' in de strijd tegen zwartwerk, zonder vaak enige vorm van nuancering. Daarom stellen we ons volgende vragen?

- Wat is het percentage aan zwartwerkers (aanbieders) die door de instelling van het dienstenchequesysteem op de formele arbeidsmarkt is terecht gekomen?
- Wat is het percentage aan gezinnen (vragers) die door de instelling van het dienstenchequesysteem omgeschakeld is naar reguliere arbeidskrachten?
- Wat is de opbrengst door het subsidiëren van huishoudelijke hulp? Met name wat zijn de inkomsten die de overheid ontvangt in termen van RSZ-bijdragen en bedrijfsvoorheffing?
- Wat kost de controle van 'erkende dienstenchequeondernemingen' door de sociale inspectiediensten? Aantal sociaal controleurs en inspecteurs? Aantal controle- en opleidingsdagen?
- Wat is de raming van het bedrag die de inbreuken op de sociale wetgeving van 'erkende dienstenchequeondernemingen' reeds hebben opgeleverd?
- Wat is de geraamde kost van inbreuken op de sociale wetgeving die door de 'erkende dienstenchequeondernemingen' zijn begaan? Met name onder meer het tewerkstellen van (illegale) zwartwerkers? Is deze kost hoger dan de oorspronkelijk gederfde inkomsten uit zwartwerk vóór de instelling van de dienstencheques?

Wij gaan ook na waarom het statuut 'huispersoneel' geen realistisch alternatief is gebleken voor een volwaardig statuut, terwijl het ook geen instrument is gebleken in de strijd tegen zwartwerk, ondanks een controlemogelijkheid op basis van de wettelijk verplichte arbeidsongevallenverzekering 'huispersoneel'.

2. De nationale rekeningen

Vooreerst gaan wij na wat de geschatte huishoudelijke hulp was vóór de invoering van de dienstencheques.

De nationale rekenaars wensen zo een 'exhaustief' mogelijk beeld te bekomen van het nationale inkomen. Zo worden er correcties uitgevoerd op het inkomen van de werknemers door onder meer de lonen in natura, de zwarte lonen en de lonen van het huispersoneel te gaan ramen. In 1997 lagen de correcties van de lonen van het huispersoneel (1,043 miljard euro) hoger dan de correcties van de zwarte lonen (0,715 miljard euro) (INR, 2001, p. 239). De correcties die in 2003 werden doorge-

voerd bedroegen voor de zwarte lonen 1,018 miljard euro en voor het huispersoneel 0,843 miljard euro (INR, 2006, p. 260).

De toegevoegde waarde van de particuliere huishoudens met werknemers is gelijk te stellen aan de door de huishoudens betaalde lonen (hoofdzakelijk in het zwart of vrij van RSZ-bijdragen/bedrijfsvoorheffing) aan poetsvrouwen, tuinmannen, klusjesmannen, ... (INR, 2006, p. 75 & 309). Voor 1997 bedroeg de toegevoegde waarde aan de totale Belgische economie 1,043 miljard euro (of 0,5% van alle bedrijfstakken samen) en voor 2003 bedroeg dit 0,909 miljard euro (of 0,4% van alle bedrijfstakken samen) (INR, 2001, p. 206; INR, 2006, p. 225). Procentueel biedt deze sector dus weinig toegevoegde waarde, enerzijds doordat het een activiteit met lage lonen is en anderzijds omdat belastingen en sociale bijdragen niet meegeteld zijn.¹⁴⁶

De toegevoegde waarde voor de bedrijfstak 'particuliere huishoudens' is ook een gedeeltelijke correctie voor de zwarte economie.¹⁴⁷ Echter zullen de inbreuken op de sociale wetgeving zich voornamelijk beperken tot het niet aangeven van de tewerkgestelde werknemers en het niet respecteren van de minimumlonen doordat de socialezekerheidswetgeving voorziet in een vrijstelling van RSZ-bijdragen bij de tewerkstelling van niet-inwonende dienstboden (huispersoneel).¹⁴⁸ Wanneer de werknemers als niet-inwonende dienstbode minder dan 4 uur per dag bij dezelfde werkgever of 24 uur per week bij één of meer werkgever(s) werken, vallen ze immers niet onder het toepassingsgebied van de sociale zekerheid.¹⁴⁹ In geldtermen kan hierdoor maar een beperkt gedeelte van de toegevoegde waarde van de bedrijfstak onmiddellijk gelijkgesteld worden aan zwartwerk. Zwartwerk in de Belgische huishoudelijke sector is immers niet steeds te linken aan het niet aangeven van betaalde werkzaamheden (door deze RSZ-vrijstelling) maar wel aan bijvoorbeeld het niet opnemen van de werknemer in het personeelsregister. Merk eveneens op dat de werkgever slechts vanaf een bedrag van 585 euro per maand (bedrag voor 2009) verplicht is om bedrijfsvoorheffing in te houden (Coteur,

¹⁴⁶ Het gaat hier om een raming (zie verder) waardoor dit een onderschatting kan zijn van de toegevoegde waarde.

¹⁴⁷ Er wordt gesteld dat "Voor de bedrijfstak particuliere huishoudens met werknemers wordt een gemiddeld uurloon toegepast op een geraamd aantal gepresteerde uren, waardoor ook hier impliciet rekening gehouden wordt met een correctie voor zwarte economie" (INR, 2006, p. 415).

¹⁴⁸ We verwijzen hierbij ook naar het formulier 'Verzoek tot identificatie als werkgever. Tewerkstelling van dienstboden en huispersoneel' te bezorgen aan de Directie Identificatie van de RSZ. Uit dit formulier zal afgeleid kunnen worden of de werkgever vrijgesteld is van socialezekerheidsbijdragen.

¹⁴⁹ Art. 18, KB van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. Hetzelfde geldt voor 'occasionele arbeid' (Art. 16, KB van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders).

Moriau & Vanhee, 2008, p. 35).¹⁵⁰ In de meeste gevallen zal de particulier-werkgever die bijvoorbeeld een poetsvrouw in dienst neemt zowel geen RSZ-bijdragen als geen bedrijfsvoorheffing hoeven te betalen.

Voor de raming van de huishoudelijke hulp baseren de nationale rekenaars zich op de enquêteresultaten van het PSBH (Panel Studie van de Belgische Huishoudens) betreffende het percentage huishoudelijke hulp waarop de huishoudens beroep doen, het gemiddeld aantal uren en de gemiddelde prijs die door ADSEI (Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie) (voormalige NIS) voor deze diensten wordt gehanteerd (Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere, 2009) (tabel 4.1). De gemiddelde prijs van 6,5225 euro per gewerkt uur die door ADSEI wordt verstrekt kan naar onze mening niet als een marktprijs beschouwd worden (Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere, 2009).¹⁵¹

Tabel 4.1 Raming huishoudelijke diensten, 2003

Huishoudelijke taken	% huishoudens die beroep doen op diensten	Jaarlijks aantal uren per gebruiker	Eindresultaat (miljoen euro's)
Schoonmaken	16,5	168	793,9
Wassen en strijken	5	75	107,1
Tuinieren	2,35	15	10,1
Totaal			911,1

Bron: INR, 2006, p. 309

Door de implementatie van het stelsel van de dienstencheques dient echter een correctie doorgevoerd te worden. Het substitutie-effect zorgt voor een daling van het verbruik van huishoudelijke diensten van 2,1 miljoen euro waardoor een totale toegevoegde waarde van 909 miljoen euro wordt bekomen (INR, 2006, p. 309). Anno 2010 ligt dit substitutie-effect zonder meer veel hoger, maar is tot nu toe nog niet gedocumenteerd in de Nationale Rekeningen zelf.

3. Europese evaluatie: 'good practice' in de strijd tegen zwartwerk

De Europese Commissie beschouwt de huishoudelijke dienstverlening als een 'zwartwerkgevoelige' sector daar deze gekenmerkt wordt door een arbeidsintensieve productie en lokale economische circuits¹⁵² (EC, 1998, p. 7). Dit blijkt ook uit

¹⁵⁰ Zie KB van 5 december 2008 tot wijziging van het KB/WIB 92; op het stuk van de bedrijfsvoorheffing.

¹⁵¹ Voor 1997 werd de gemiddelde prijs op 5,4 euro per gewerkt uur gelegd (INR, 2001, p. 280).

¹⁵² Te situeren binnen de informele economie (onder meer vrienden, kennissen, ...).

de Eurobarometerenquête naar zwartwerk die in 2007 op vraag van het Directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen werd georganiseerd (EC, 2007b).¹⁵³ Specifiek voor België stellen we vast dat 19% van het zwartwerk werd uitgevoerd binnen de huishoudelijke sfeer¹⁵⁴ (=aanbod zwarte activiteiten) (EC, 2007b, tabel QB20T). De Belgische respondenten geven aan dat zij de meeste niet-aangegeven activiteiten (zwartwerk) hebben laten verrichten binnen de huishoudelijke context (34%) (=vraag zwarte activiteiten) (EC, 2007b, tabel QB10T). Deze cijfers tonen aan dat ondanks het instellen van het stelsel van de dienstencheques, de niet-aangegeven huishoudelijke arbeid nog steeds heel groot is.

De Europese Commissie stelt reeds decennia een beleidsmix voor van repressieve en preventieve maatregelen om de strijd tegen het zwartwerk in de EU-lidstaten aan te pakken (EC, 1998, p. 16; EC, 2007a, p. 2). Eén van deze preventieve maatregelen is het hanteren van dienstencheques (EC, 2007a, p. 8). Het wordt beschouwd als een incentief voor de vraagzijde als middel in de strijd tegen het zwartwerk (Windebank, 2004, p. 57).

Niet alleen in België maar ook in andere EU-lidstaten wordt het stelsel van dienstencheques gehanteerd, zo onder meer in Denemarken, Oostenrijk en Spanje (EC, 2007, p. 8). In Denemarken werd het 'home service scheme' als pilootproject gelanceerd (1994) en in 1997 als permanent instrument ingevoerd waarbij de subsidie 50% van de kostprijs bedroeg voor een hele reeks aan (huishoudelijke) diensten (Pedersen, 2008).¹⁵⁵ In 2000 en 2004 werden de genomen maatregelen echter terugschroefd (Ibid., 2008, p. 8). Zo kunnen sinds 2004 enkel nog huishoudens met ten minste één persoon die gepensioneerd of bruggepensioneerd is, gebruik maken van het 'home service scheme' (Ibid., 2008). Ook de subsidie (40%) en het aantal diensten waarvoor het stelsel kan gebruikt worden, is ingeperkt. Op basis van gegevens uit de surveys naar zwartwerk van 1994-1998 uitgevoerd door de 'Rockwool Foundation Research Unit' kon men geen daling van de omvang van het zwartwerk vaststellen welke zou toe te schrijven zijn aan de invoering van het 'home service scheme' (Ibid., 2008). Het systeem zou immers andere gebruikers aangetrokken hebben dan deze die hun huishoudelijke diensten in het zwart lieten uitvoeren (Ibid., 2008). De Europese Commissie komt in haar Mededeling over zwartwerk in 2007 tot het algemeen besluit dat inzake de invoering van dienstencheques "er sprake is van een aanzienlijk positief effect op de werkgelegenheid; in budgettair opzicht echter zijn de resultaten uiteenlopend" (EC, 2007, p. 8).

¹⁵³ De 'Eurobarometer' is een Europees georganiseerde recurrente enquête bij de bevolking, type opinieonderzoek.

¹⁵⁴ In de vragenlijst worden volgende activiteiten als voorbeeld gegeven: babysitten, tuinieren, bejaardenzorg.

¹⁵⁵ Volgende diensten werden gesubsidieerd: tuinieren, sneeuwruimen, inkopen doen van dagelijkse producten, koken, schoonmaken, wassen, schoonmaken van ramen (Pedersen, 2008).

In het kader van het 'Mutual Learning Programma' van de Europese Werkgelegenheidsstrategie werd in België op 26 en 27 oktober 2006 een 'Peer Review' gehouden over de dienstencheques. Onder meer Prof. F. Schneider (2006, p. 1) uit zich positief over de dienstencheques als 'incentive' om zwartwerkers naar formele arbeid te doen bewegen en huishoudens er te doen naar vragen. Hij beschouwt het systeem als succesvol daar het een belangrijke stimulans is om arbeid niet langer informeel uit te voeren (Schneider, 2006, p. 2). Maar ook in andere internationale publicaties over 'underclared work' worden de dienstencheques als een 'good practice' beschouwd veelal zonder het te hebben over de negatieve aspecten van het systeem, en zonder het te kwantificeren.¹⁵⁶

4. Raming van kosten en opbrengsten in het kader van zwartwerk

Door een raming te maken van de kosten en opbrengsten specifiek gelinkt aan zwartwerk, kan een oordeel geveld worden over de al of niet toegevoegde waarde van de dienstencheque in de strijd tegen het zwartwerk.

Recent werd een onderzoeksproject uitgewerkt door een Oostenrijks onderzoeksinstituut over onder andere de impact van de dienstencheque op het zwartwerk in België (Haigner, Jenewein, Schneider & Wakolbinger, 2010).¹⁵⁷ Hun conclusie was "Thus, while the voucher system has already been successful in pulling some unofficial household help into the official system, we conservatively forecast that the fraction of people switching from unofficially employing household help to the service voucher system will be between 10 and 15 percent" (Ibid., p. 83). Een erg magere resultaat voor zo een duur stelsel! Het is opmerkelijk dat daarnaast gepleit wordt voor de invoering van gelijkaardige stelsels in sectoren die eveneens gevoelig zijn voor zwartwerk, waaronder de bouwsector (Ibid., p. 12). Door alle activiteiten die in grote of kleine mate zwartwerkgevoelig zijn belastingsvrij te maken voor de gebruiker via het instellen van zwaar gesubsidieerde stelsels zorgt men ervoor dat geen fiscale en parafiscale bijdragen kunnen geïnd worden en dat zwartwerk zwaar wordt gesubsidieerd. Het zorgt voor nog meer uitgaven voor de overheid en betwifelbare extra inkomsten.

Homburg & Renooy (2007, p. 375) komen alvast tot de conclusie dat "de kosten van de dienstencheque erg hoog zijn, terwijl nauwelijks sprake is van het witten van zwartwerk of van doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt". Renooy (2008, p. 252) bekrachtigt dit door het volgende te stellen: "It is difficult to con-

¹⁵⁶ Zie onder meer: Renooy P., Ivarsson S., Van der Wusten-Gritsai O. & Meijer E. (2004); Williams C. & Renooy P. (2008).

¹⁵⁷ We stellen ons vragen over de representativiteit van de steekproef. De bevroegde personen vertonen immers gemiddeld een ouder en lager opgeleid profiel. Dit wordt bevestigd door het feit dat 53,5% van de respondenten inactief was op de arbeidsmarkt (35,3% was reeds gepensioneerd).

clude that the service voucher scheme has made significant inroads into tackling undeclared work”.

4.1 Opbrengsten door het formaliseren van de arbeid

In volgende wensen wij tot een schatting te komen van het aantal zwartwerkers dat zich via het stelsel van dienstencheques heeft geregulariseerd. Op basis van dit aantal zal vervolgens een inschatting gemaakt worden van de meerontvangsten aan socialezekerheidsbijdragen die de overheid ontvangen heeft door zwartwerkers wit te maken.

Vergelijkbare informatie is beschikbaar voor Denemarken. Daar vond men in 2001 dat 75% van de gebruikers van het ‘home service scheme’ vóór de invoering ervan de diensten zelf uitvoerden en 10% deze diensten in het zwart lieten uitvoeren (Pedersen, 2008).

Op basis van de jaarlijkse evaluaties van het stelsel van de dienstencheques door IDEA Consult kunnen wij een beeld bekomen in welke mate het stelsel heeft bijgedragen tot de bestrijding van het zwartwerk.

Tabel 4.2 Vraag en aanbod van zwartwerk door huidige gebruikers en werknemers van het dienstenchequestelsel, 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Steekproef gebruikers	233	414	305		4 547 jonger dan 65; 309 ouder dan 65
Bevragingsmethode	telefonisch	telefonisch	telefonisch		web (jonger dan 65); telefonisch (ouder dan 65)
Gebruikers die vóór het systeem deze diensten uitbesteedden (%)					27,1
Waarvan: gebruikers die vóór het systeem deze diensten uitbe- steedden via zwartwerk(%)					67
Gebruikers zwartwerk (%)	18	9,9	10		18,2
Totaal actieve gebruikers	98 814	190 737	316 101	449 626	557 482
Aantal gebruikers zwartwerk	17 787	18 883	31 610		101 222
Steekproef werknemers	627	482	3 678	3 250	
Bevragingsmethode	telefonisch	telefonisch	schriftelijk	schriftelijk	
Aantal respondenten in de steek- proef die hebben geantwoord		482	2 105	2 731	
% zwartwerkers vóór het systeem		0,7	2,4	3,1	
Aantal DCH-werknemers (RVA)	15 077	28 933	61 759	87 152	103 437
Raming aantal zwartwerkers in populatie		203	1 482	2 702	

Bron: Gegevens en berekeningen op basis van gegevens IDEA Consult, 2005-2009

Het recht op pensioen en de wil om geld te verdienen zijn de belangrijkste motieven om te werken in het stelsel van de dienstencheques (Peeters, Van Pelt & Valsamis, 2008, p. 68). Het motief dat het stelsel een uitweg biedt uit zwartwerk speelt veeleer een neutrale rol bij de beslissing om van start te gaan als dienstenchequewerknemer. Zo geeft 53,1% van de bevraagde werknemers aan dat dit motief geen invloed heeft gehad of niet van belang is geweest op hun beslissing (Ibid.).

Oorspronkelijk (2004) geeft 18% van de gebruikers aan vroeger beroep te hebben gedaan op zwartwerk (tabel 4.2). Dit percentage daalt evenwel tot 10% (2005 en 2006). In 2008 geeft opnieuw 18% van de gebruikers aan vóór het stelsel van de dienstencheques deze diensten uitbesteed te hebben via zwartwerk. Doordat het aantal actieve gebruikers van het dienstenchequesysteem de laatste jaren sterk is toegenomen (van 98 814 in 2004 naar 557 482 in 2009) waarbij op basis van de meest recente gegevens 18% toegeeft vroeger de huishoudelijke diensten uitbesteed te hebben aan zwartwerkers, stijgt het totale aantal vroegere gebruikers van zwartwerk in grote mate (voor 2008 komen we uit op 101 222 gebruikers). Hierdoor stijgt de ontdoken loonmassa die via de dienstencheques werd omgezet evenzeer. Men dient echter rekening te houden met de fiscale en sociale wetgeving betreffende de vrijstellingen. Veel van deze arbeid zou vrijgesteld zijn mits het gebruik van de reglementering terzake. Hierdoor is de niet betaalde RSZ en bedrijfsvoorheffing die men kan vorderen beperkt. De overheid heeft dus gezorgd voor minder inkomsten van RSZ en bedrijfsvoorheffing bij de uitvoering van huishoudelijke taken.

De vraag of men als dienstenchequegebruiker vroeger beroep heeft gedaan op zwartwerk voor het uitvoeren van huishoudelijke taken is ook door de Oostenrijkse onderzoekers gesteld. 6,2% van de gebruikers geeft toe vroeger gebruik te hebben gemaakt van 'zwarte' huishoudelijke hulp (Haigner, Jenewein, Schneider & Wakolbinger, 2010, p. 21). Dit percentage ligt heel wat lager dan in de bevragingen van IDEA Consult.

Drie vierde van de gebruikers voerde vóór de invoering van de dienstencheques zelf de huishoudelijke taken uit of liet deze verrichten door een gezinslid (Peeters, Gevers & Sanders, 2006, p. 138; Peeters, Van Pelt & Valsamis, 2009, p. 163). Eenzelfde cijfer (met name 76,4% van de gebruikers) wordt bekomen door het Oostenrijkse onderzoeksinstituut (Haigner, Jenewein, Schneider & Wakolbinger, 2010, p. 21). Dit toont aan dat het stelsel niet zozeer bestaat uit vroegere vragers van zwartwerk maar eerder uit een segment van gebruikers die vóór de invoering ervan de huishoudelijke diensten eigenhandig uitvoerden (fenomeen ook vastgesteld in Denemarken).

23,5% van de gebruikers geeft aan dat wanneer het stelsel niet zou bestaan (versta: wanneer het stelsel opgeheven wordt) men de huishoudelijke taken in het zwart

zou laten verrichten (Peeters, Gevers & Sanders, 2006, p. 140). Dit toont aan dat via het dienstenchequesysteem een nieuwe behoefte/markt is gecreëerd waarbij het gebruik van zwartwerk vóór de instelling van de dienstencheques lager ligt (10 tot 18% geeft aan beroep te hebben gedaan op zwartwerkers) dan bij een mogelijke opheffing ervan (23,5%). Moest men het stelsel afschaffen, heeft men de behoefte aan een oplossing via zwartwerk eerder gecreëerd dan ingeperkt. Men heeft dan de 'kat bij de melk' gezet. Dit zorgt ervoor dat bij inperking of afschaffing van de dienstencheques een goed alternatief moet bestaan. Maar ook bij een te hoge prijs van de dienstencheques dringt dit alternatief zich op. In de meest recente evaluatie van de dienstencheques (Peeters, Van Pelt & Valsamis, 2009, p. 90) wordt het volgende gesteld: "Heel wat gebruikers gaven in de enquête ook aan dat ze vermoedelijk zullen afhaken indien de aankoopprijs in de toekomst nog verder zal stijgen". De maximale prijs die de gebruiker bereid is te betalen voor één dienstencheque bij de dienst 'schoonmaak van de woning' bedraagt gemiddeld 7,95 euro (Ibid., 2009, p. 92). 20,3% van de respondenten stelt dat bij overschrijding van de door hen ervaren maximale prijs voor één dienstencheque zij de huishoudelijke taken in het zwart zullen laten verrichten (Ibid., 2009, p. 161). Dit is uiteraard geen argument om het stelsel te behouden, maar eerder een uitnodiging om alternatieven te zoeken.

De gemiddelde prijs in België die aan huishoudhulpers zonder contract betaald wordt, bedraagt volgens een enquête bij de dienstenchequegebruikers 8,6 euro (Vlaanderen: 8,9 euro, Brussel: 8,7 euro, Wallonië: 7,8 euro) (Peeters, Van Pelt & Valsamis, 2009, p. 91).¹⁵⁸ De prijs in het zwart ligt dus nog aanzienlijk hoger dan de effectieve kostprijs van één dienstencheque (5,25 euro). Evenwel dient gewezen te worden op de opvallend lagere prijs in het zwart voor huishoudhulp in Wallonië (7,8 euro) en de grote spreiding van de prijzen per uur in het zwart (een minimum van 3 euro en een maximum van 15 euro waardoor de standaardafwijking 3,1 euro bedraagt).

0,7% van de dienstenchequewerknemers geeft voor 2004 toe voorheen in het zwart te hebben gewerkt (Peeters, Gevers & Sanders, 2006, p. 77). Het is evenwel niet duidelijk of zij dit zwartwerk pleegden binnen de sector van de huishoudelijke diensten. Uit de meest recente cijfers blijkt dat 3,1% van de dienstenchequewerknemers tewerkgesteld was in de informele economie (Peeters, Van Pelt & Valsamis, 2008, p. 63). Op basis hiervan concluderen, zoals de evaluaties deden, dat de dienstencheque een efficiënt instrument is in de strijd tegen zwartwerk, is moeilijk hard te maken.

¹⁵⁸ 75% van de gebruikers kon evenwel geen antwoord geven op de vraag "Kunt u een indicatie geven van de prijs die in uw buurt betaald wordt in het zwarte circuit?" En 4% van de gebruikers weigerde een antwoord te geven.

Gezien de gevoeligheid van de vragen over zwartwerk, is de kans groot dat de respondenten een sociaal wenselijk antwoord hebben gegeven waardoor er een onderschatting ontstaan is van het procentuele aantal vragers en aanbieders van zwartwerk (Pacolet & De Wispelaere, 2009b). Al dient te worden opgemerkt dat de vragen steeds handelden over een 'gewezen' situatie en niet over de huidige situatie waardoor ze minder bedreigend overkomen. Het gebruik van zwartwerk blijkt ook meer sociaal geaccepteerd te worden dan het aanbieden ervan (Ibid.). Dit blijkt dan ook uit de geraamde omvang op basis van de twee antwoorden.

Vervolgens wensen wij een zicht te krijgen op de terugverdieneffecten in de sociale zekerheid van de zwarte jobs die geregulariseerd werden in reguliere jobs via het stelsel van de dienstencheques.

In 2007 werd het totale bedrag aan meerontvangsten via socialezekerheidsbijdragen geraamd op 88,1 miljoen euro en in 2008 op 135,4 miljoen euro (tabel 2.5). De terugverdieneffecten in de sociale zekerheid door de regularisatie van zwarte jobs zullen slechts een fractie bedragen van het totaal bedrag aan meerontvangsten.

Er is een raming gemaakt van de terugverdieneffecten sociale bijdragen door zwarte jobs te regulariseren via dienstencheques. We hanteren hier een percentage van 10,65%, wat het gemiddelde is tussen de werknemers die toegeven in het zwart te hebben gewerkt (3,1%) en de werkgevers die er gebruik hebben van gemaakt (18,2%). Wanneer we voor 2007 het totale terugverdieneffect in de sociale zekerheid (88,1 miljoen euro) delen door 10,65%,¹⁵⁹ bekomen we een terugverdieneffect van 9,38 miljoen euro. Voor 2008 bedraagt het terugverdieneffect 14,4 miljoen euro. Minder dan 1% van de totale kostprijs voor de overheid van het dienstenchequestelsel ($\pm 1,2$ miljard euro) wordt dan terugverdiend door het witwassen van de zwarte jobs. Het gros van de uitgaven gebeurt immers voor activiteiten die voorheen niet in het zwart werden uitgevoerd. Zij werden door de huishoudens zelf gepresteerd. Wat de dienstencheque nu doet is 'vrije tijd' kopen.

4.2 Kosten: controles door de inspectiediensten, misbruik van het systeem

Het ironische aan het stelsel van de dienstencheques is dat het samengaat met inbreuken waardoor het noodzakelijk is geworden hierop controle uit te oefenen. Dit fenomeen werd ook reeds in Denemarken vastgesteld (Pedersen, 2008).

Volgende sociale inspectiediensten zijn belast met de controle op de reglementering van de dienstencheques: RVA-inspectie, RSZ-inspectie, Sociale Inspectie (SI) en Toezicht op de Sociale Wetten (TSW).¹⁶⁰ Een uitbreiding met de inspectie binnen RSZ-PPO werd recent voorgesteld door het Rekenhof (Rekenhof, 2009, p. 14).

¹⁵⁹ In de veronderstelling dat het individuele terugverdieneffect van elke dienstenchequewerknemer steeds hetzelfde is.

¹⁶⁰ Art. 10, KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

In het Actieplan 2008-2009 van het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, voorgezeten door de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding, was de strijd tegen fraude door dienstenchequebedrijven één van de actiepunten (College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, 2008, p. 49). Men stelde immers inbreuken vast die varieerden van kleine inbreuken tot georganiseerde fraude. Men pleitte daarom voor een verhoging van het aantal controles door de verschillende inspectiediensten, om de acties meer te coördineren en relevante informatie (uit onder meer databestanden) optimaal te gebruiken (Ibid., 2008). In het meest recente Actieplan 2009-2010 is één van de actiepunten: "Het onmogelijk maken dat op basis van een DIMONA-aangifte sociale rechten worden gecreëerd zonder dat betrokkene in het bezit is van een geldige verblijfsvergunning en arbeidskaart" (College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, 2009, p. 25). De inspectiediensten hebben immers tijdens één hun controles vastgesteld dat bij een dienstenchequeonderneming meer dan 300 werknemers op deze manier werden aangegeven (Ibid., 2009).

De RVA-inspectie controleert sinds het laatste kwartaal van 2005 op systematische wijze de erkende dienstenchequeondernemingen (RVA, 2009, p. 62). Op basis van tabel 4.3 kan men een stijging vaststellen van het aantal overtredingen. De inspectiediensten stellen immers vast dat het systeem steeds meer malafide ondernemingen aantrekt. Zo ontlopen bepaalde dienstenchequeondernemingen RSZ-bijdragen via een faillissementscarrousel (Smet, 2008; DBI, 2008, p. 4).

Tabel 4.3 De controle op dienstencheques door de RVA-inspectie, 2006-juni 2009

Jaar	Aantal dienstencheque- bedrijven	Aantal controles	Overtredingen Aantal	%
2006	1 438	257	81	31,5
2007	1 720	197	90	46
2008	2 130	359	181	50,5
2009 (tot juni)	2 340	184	108	58,7
2009 (volledig)	2 499	457	204	44,6

Bron: RVA, Jaarverslagen 2006-2009; De Standaard, 30 juli 2009, E2-E3¹⁶¹

In 2007 bleken 90 ondernemingen een overtreding begaan te hebben op een totaal van 197 controles (RVA, 2008, p. 66). Hierbij werden 10 erkenningen ingetrokken en werd voor 17 ondernemingen de tegemoetkoming van de overheid teruggevorderd (Ibid., 2008). *Het teruggevorderde bedrag bedroeg 1 108 080 euro in 2007.* Van de 181 ondernemingen die een overtreding begingen in 2008 werd bij 4 ondernemingen de erkenning ingetrokken en bij 43 ondernemingen beslist om de tegemoetko-

¹⁶¹ 'Misbruiken nemen toe bij dienstencheques', *De Standaard*, 30 juli 2009, E2-E3.

ming van de overheid terug te vorderen (RVA, 2009, p. 62). *Er werd een totaal bedrag van 2 447 590 euro teruggevorderd in 2008* (Ibid., 2009). Voor 2009 werden er 457 controles uitgevoerd waarvan 110 controles bij de nieuw opgerichte dienstenchequeondernemingen (welke dus voor de eerste maal dienstencheques hebben ingediend bij Sodexo) (RVA, 2010, p. 69). Hierbij is het positief dat preventieve controles worden uitgevoerd bij nieuwe dienstenchequeondernemingen. In 2009 werden 9 erkenningen ingetrokken en bij 35 ondernemingen werd beslist om de tussenkomst van de overheid terug te vorderen (Ibid., 2010). *In totaal werd een bedrag van 2 120 292 euro teruggevorderd in 2009.*

Opmerkelijk is de grote instroom van nieuwe dienstenchequeondernemingen de voorbije jaren (een stijging van 73,8% tussen 2006 en 2009), dit terwijl het totale aantal startende ondernemingen in 2008 procentueel daalde ten opzichte van 2007.¹⁶² Dit bewijst de aantrekkelijkheid van het systeem om een dienstencheque-onderneming op te richten gegeven het huidige economisch klimaat.

Om de controles van de erkende dienstenchequeondernemingen nog doeltrefferder te organiseren werd in 2008 een werkgroep opgericht. Deze werkgroep wordt voorgezeten door de RVA en brengt tevens de andere grote federale sociale inspectiediensten samen en ook de FOD Financiën (RVA, 2008, p. 62). Daarnaast maken ook de SIOD, het kabinet van de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding en het kabinet van de Minister van Werk deel uit van de werkgroep (Rekenhof, 2009, p. 16). Deze werkgroep maakt het mogelijk om op een directe manier informatie uit te wisselen en zorgt ervoor dat de gemeenschappelijke controles beter georganiseerd zijn (Ibid.). Het kruisen van nuttige sociale en fiscale databanken wordt ook in deze werkgroep besproken. Zo wil men een beter zicht krijgen op de sociale en fiscale schulden van de ondernemingen die de erkenning als dienstenchequeonderneming aanvragen (Ibid.).¹⁶³

In het kader van de werkgroep is de RVA met opleidingen gestart voor de andere sociale inspectiediensten over de regelgeving inzake de dienstencheques (RVA, 2009, p. 62).

Er zullen ook gegevens uitgewisseld worden tussen de RVA en de uitgiftemaatschappij in het kader van de opgevoerde strijd tegen de fraude in de dienstenchequesector.¹⁶⁴ De begrotingsopmaak van oktober 2009 voorziet immers een besparing van 5 miljoen euro in 2010 via deze opgevoerde strijd (Ibid.). Wat veel is in

¹⁶² 'Aantal startende ondernemingen daalde in 2008', *De Standaard*, 7 mei 2009.

¹⁶³ De erkenning kan immers geweigerd of ingetrokken worden wanneer niet meer voldaan wordt aan de bepaling: "de onderneming geen achterstallige belastingen, noch achterstallige bijdragen te innen door een instelling belast met de inning van de socialezekerheidsbijdragen verschuldigd is" (art. 2, §2, e, Wet van 20 juli tot bevordering van buurtdiensten en -banen).

¹⁶⁴ KB van 21 december 2009 tot wijziging van het KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

vergelijking met het bestreden/vermeden zwartwerk (14,4 miljoen euro of 1% van 1,2 miljard euro).

Naast de RVA-inspectie zijn dus ook de andere grote federale sociale inspectiediensten bevoegd om controles uit te oefenen bij de dienstenchequeondernemingen. Het aantal opdrachten (twee op basis van een klacht) die TSW in 2007 uitvoerde inzake de controle op het systeem van de dienstencheques toont aan dat dit geen prioritaire opdracht is voor deze inspectiedienst (TSW, 2009, p. 34). Ook voor de SI vormt de controle bij de erkende dienstenchequeondernemingen geen prioriteit. Zo stelt het Rekenhof (2009, p. 14): “Deze dienst heeft geen enkele controle uitgevoerd bij de erkende ondernemingen op het vlak van de dienstencheques en is van oordeel dat de naleving van die wetgeving niet specifiek tot zijn controlebevoegdheid behoort”.¹⁶⁵

De kost die de controle op de reglementering van de dienstencheques met zich meebrengt moet in rekening gebracht worden. Meer controle-inspanningen en extra opleidingen brengen immers een budgettaire kost met zich mee.¹⁶⁶

De huidige situatie waarbij de sociale inspectiediensten in grote mate inbreuken vaststellen op de reglementering van de dienstencheques brengt met zich mee dat het uitvoeren van meer controles zich opdringt. Een versterkte samenwerking tussen de controlediensten zowel op operationeel (bv. meer gezamenlijke controles binnen de Arrondissementscellen) als op beleidsniveau (bv. in de werkgroep, via het kruisen van elkaars databanken) is dan ook noodzakelijk.¹⁶⁷ Het Rekenhof heeft dit ook recent geopperd (Rekenhof, 2009, p. 65-69).

Het is duidelijk dat de overheid zich bewust is van de ‘inbreukgevoeligheid’ van de reglementering en de nood aan het opstellen van strengere criteria. Zo werden onder meer volgende aanpassingen recentelijk aangebracht in de reglementering:

- *Strengere erkenningsvoorwaarden:*
 - “De onderneming verbindt zich ertoe om onder de bestuurders, zaakvoerders, lasthebbers of personen bevoegd om de onderneming te verbinden geen personen te hebben die de voorbije drie jaar bestuurder, zaakvoerder, lasthebber of persoon bevoegd om de onderneming te verbinden geweest

¹⁶⁵ Dit in tegenspraak met art. 10 van het KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques en de samenstelling van de werkgroep.

¹⁶⁶ Het was onze bedoeling om deze kost te berekenen. Om de kost zo nauwkeurig te berekenen werden enkel vragen doorgestuurd aan de RVA: 1) Hoeveel controleurs van de RVA-inspectie nemen deel aan één controle?, 2) Worden sommige van deze controles uitgevoerd binnen de Arrondissementscellen?, 3) Hoelang (in uren of dagen) neemt 1 controle in beslag (voorbereiding, controle, verwerking)?

¹⁶⁷ Zo riep de administrateur-generaal van de RVA, de heer Karel Baeck, onlangs op tot meer steun van de andere sociale inspectiediensten aan de RVA-inspectie: in ‘Niet elke overtreding is daarom ook fraude’, *De Standaard*, 31 juli 2009, E5.

- zijn van een onderneming waarvan de erkenning werd ingetrokken”.¹⁶⁸ Doelstelling: vermijden dat de regelgeving kan ontdoken worden door een nieuwe erkenning aan te vragen onder een andere naam (minister Joëlle Milquet, 2008, p. 2).
- “De onderneming verbindt zich ertoe dat het aantal bij de RSZ aangegeven arbeidsuren gepresteerd door werknemers met een arbeidsovereenkomst dienstencheques per kwartaal minstens gelijk is aan het aantal aan het uitgiftebedrijf voor betaling overgemaakte dienstencheques voor verrichte prestaties in dezelfde periode”.¹⁶⁹ Voor 2007 stelde men een verschil vast tussen beiden van 1 405 727 uren of 3% (49 187 499 terugbetaalde dienstencheques - 47 781 772 werkelijk gepresteerde uren volgens RSZ) (Peeters, Van Pelt & Valsamis, 2008, p. 28). Voor 2006 bedroeg het verschil nog 2 477 841 uren of 8% (Peeters, Van Pelt & Sanders, 2007, p. 29). Men geeft als verklaring voor dit verschil “de onvolledige aangiftes van dienstenchequewerknemers door bepaalde erkende ondernemingen” (Ibid., 2008, p. 28). Een groot deel zal volgens ons te linken zijn aan het intentioneel niet aangeven van arbeidsprestaties (zwartwerk).¹⁷⁰ Voor 2007 stellen we vast dat 13 241 948 euro (1 405 727 uren x gemiddeld brutoloon van 9,42 euro) niet was aangegeven en waarop dus geen RSZ-bijdragen en bedrijfsvoorheffingen betaald zijn.
 - *Inperking op aanschaf van dienstencheques*: “De gebruiker kan per kalenderjaar maximum 750 dienstencheques aanschaffen”.¹⁷¹ Voor de mindervalide gebruiker, de gebruiker met een gehandicapt kind ten laste, en éénoudergezinnen geldt een plafond van 2 000 dienstencheques. Met het leggen van een begrenzing wou men mogelijke misbruiken tegengaan (minister Joëlle Milquet, 2009b, p. 2). Merk op dan vanaf 1 januari 2010 nog maximaal 500 dienstencheques kunnen aangeschaft worden per gebruiker in plaats van 750 (Ministerraad, 2009).
 - *Procedure van onmiddellijke intrekking van de erkenning*: “De minister zal inzonderheid overgaan tot de onmiddellijke intrekking: in geval van herhaling; wanneer de tekortkoming van de onderneming een zodanige vorm heeft aangenomen dat ernstig mag worden getwijfeld aan de goede trouw van de onderneming”.¹⁷²

¹⁶⁸ Art. 2, 2°, KB van 28 april 2008 tot wijziging van het KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

¹⁶⁹ Art. 2, 2°, KB van 28 april 2008 tot wijziging van het KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

¹⁷⁰ Het zogenaamde fenomeen van ‘dienstencheques zonder prestaties’.

¹⁷¹ Art. 3, §2, KB van 28 april 2008 tot wijziging van het KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

¹⁷² Art. 4, KB van 28 september 2008 tot wijziging van het KB van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques.

- *Strafbepalingen*: Via de Programmawet van 17 juni 2009 zijn een reeks van strafrechtelijke en administratieve boetes goedgekeurd.¹⁷³ Hierdoor kunnen de erkende dienstenchequeondernemingen nu ook bestraft worden met een strafrechtelijke of administratieve geldboete en dus niet enkel meer via de intrekking van de erkenning of de terugvordering van de overheidssubsidies. Men is hierbij ingegaan op een aanbeveling van het Rekenhof: “Aangezien de wettelijk voorziene sancties log zijn en de leefbaarheid van de ondernemingen in het gedrang kunnen brengen, meent het Rekenhof dat het wenselijk is om, naast de bestaande sancties zoals de terugvordering van de staatstegemoetkoming en de intrekking van de erkenning, ook te voorzien in een reeks administratieve boetes die evenredig zijn met de begane inbreuken” (Rekenhof, 2009, p. 67). Hier wordt dus een ‘soepeler’ sanctiebeleid gevolgd. Elders bepleiten wij telkens een strenger sanctiebeleid.

Door een recente beslissing van de Ministerraad (27 november 2009) zal de RVA ook de mogelijkheid hebben om niet enkel de 13,3 euro consumptiesubsidie te recupereren maar ook het bedrag die de gebruiker betaalt (7,5 euro), wanneer een onderneming zware inbreuken heeft gepleegd.

Via de vele aanpassingen aan de reglementering tracht men op basis van de inbreuken die men heeft vastgesteld, zo snel mogelijk te anticiperen en de misbruiken tot een minimum te herleiden.

4.3 Kosten en baten afgewogen: enkele conclusies

De ‘opbrengst’ dat het stelsel van de dienstencheques genereert door zwarte jobs wit te maken wordt alleen al voor de RSZ door ons geschat op 14,4 miljoen euro voor 2008. Vraag is echter in welke mate de overheid via haar reglementering zelf heeft bijgedragen tot minder ontvangsten aan RSZ-bijdragen voor het tewerkstellen van huispersoneel, zodat deze ‘opbrengst’ toch wel reëel is? Vroeger moest men in theorie geen belastingen en bijdragen betalen, nu wel.

Het bedrag van 2 447 590 euro dat alleen al door de RVA in 2008 voor inbreuken op de reglementering van het stelsel werd teruggevorderd, toont de ‘inbreukgevoeligheid’ van de materie aan. Het totale bedrag aan gepleegde inbreuken (en potentieel terug te vorderen bedrag) ligt echter nog een stuk hoger daar in 2008 ongeveer 17% van de dienstenchequeondernemingen gecontroleerd werd (waarvan 50% een inbreuk op de reglementering had begaan). Wij durven daarom de omvang van de inbreuken te vermenigvuldigen met een multiplicator 3 tot 5 (invloed van wel of geen gerichte selectie via risicoanalyse van de te controleren erkende dienstenchequeondernemingen).

¹⁷³ Programmawet van 17 juni 2009, Titel VI, Hoofdstuk 2 ‘Invoering van strafrechtelijke en administratieve sancties in geval van inbreuk op de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen’, art. 58-66.

In 2009 werd alleen al door de RVA een bedrag van 2 120 292 euro teruggevoerd. Hierbij werd 18,3% van de dienstenchequeondernemingen gecontroleerd. Wanneer we dit bedrag vermenigvuldigen met een multiplicator van 5 bekomen we een bedrag van 10 601 460 euro van mogelijke fraude. De totale fraude die ook via de andere sociale inspecties wordt gedetecteerd is nog groter. Het begrotingsconclaaf 2009 begroot de ontvangsten voortvloeiende uit een versterkte controle van de dienstenchequeondernemingen door de diverse inspectiediensten op 10 miljoen euro (Rekenhof, 2009, p. 17).

Deze cijfers lijken in zekere mate aan te geven dat het stelsel van de dienstencheques eerder een generator is van inbreuken op de sociale wetgeving dan de remedie ertegen. De positieve impact van de dienstencheques op zwartwerk valt dus sterk te nuanceren.

5. Huishoudpersoneel en occasionele arbeid

5.1 Situering

Vooreerst is het van belang te weten wanneer men gekwalificeerd kan worden als werkgever. Wanneer men als particulier een poetsvrouw, een tuinman, een babysit, ... onder zijn of haar *gezag arbeid* laat verrichten en dit tegen *betaling*, dan kan men gekwalificeerd worden als werkgever.¹⁷⁴ Belangrijk hierbij is dat geen schriftelijke arbeidsovereenkomst voorhanden moet zijn om als werkgever gekwalificeerd te worden.

De werkgever die zijn personeel niet onmiddellijk dient aan te geven via DIMONA (Déclaration Immédiate – Onmiddellijke Aangifte), heeft evenwel nog steeds de plicht een algemeen personeelsregister bij te houden voor de werknemers die niet onder het toepassingsgebied van de DIMONA-aangifte vallen.¹⁷⁵ Zo vallen onder meer de werknemers die occasionele arbeid verlenen niet onder het toepassingsgebied van een DIMONA-aangifte.¹⁷⁶ Als occasionele arbeid wordt beschouwd “de arbeid verricht voor de behoeften van de huishouding van de werkgever of van zijn gezin en voor zover die arbeid niet meer bedraagt dan 8 uur per week bij één of verschillende werkgevers”.¹⁷⁷ Hieronder wordt intellectuele of handarbeid verstaan, bv. kinderopas, tuinman.¹⁷⁸ Ook de niet-inwonende dienst-

¹⁷⁴ Wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

¹⁷⁵ Art. 3, §2, KB van 8 augustus 1980 betreffende het bijhouden van sociale documenten.

¹⁷⁶ Art. 3, §1, KB van 5 november 2002 tot invoering van een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling, met toepassing van artikel 38 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

¹⁷⁷ Art. 16, KB van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

¹⁷⁸ http://mineco.fgov.be/enterprises/Vademecum/Vade15_nl-05.htm.

boden die geen 4 uur per dag bij één zelfde werkgever noch 24 uur per week bij één of verschillende werkgevers tewerkgesteld zijn, vallen buiten het toepassingsgebied van de DIMONA-aangifte.¹⁷⁹ Een dienstbode wordt gedefinieerd als een werknemer die zich verbindt tegen loon en onder gezag van een werkgever, in hoofdzaak *huishoudelijke handarbeid* te verrichten in verband met de huishouding van de werkgever of zijn gezin.¹⁸⁰ De arbeid die verricht wordt als ‘occasionele arbeid’ of als ‘niet-inwonende dienstbode die geen 4 uur per dag bij éénzelfde werkgever noch 24 uur per week bij één of verschillende werkgevers tewerkgesteld wordt’, is niet onderworpen aan de RSZ-wet van 27 juni 1969 waardoor de werkgever geen RSZ-bijdragen dient te betalen.¹⁸¹ De vrijstelling op het betalen van RSZ-bijdragen betekent dus niet dat de werkgever eveneens vrijgesteld is van de verplichting tot het opstellen van de sociale documenten (Blomme, 2007, p. 40).¹⁸²

We stellen een onduidelijkheid vast in de terminologie van de begrippen. Zo worden regelmatig de termen ‘dienstbode’ en ‘huisbediende’ door elkaar gebruikt.¹⁸³ De term huisbediende wordt omschreven als “een werknemer die in dienst is genomen om, tegen loon, onder het gezag van een werkgever, hoofd of handarbeid uit te voeren binnen het onroerend goed, binnenshuis of buiten het huis, voor de privé-behoefte van de werkgever of van diens gezin”.¹⁸⁴ Men kan zich ook beroepen op artikel 16 van het KB van 28 november 1969 (Deschamphelaere, 2000).

De RSZ maakt een onderscheid tussen ‘Huispersoneel – Dienstboden’ en ‘Huispersoneel – ander’. Onder ‘ander huispersoneel’ verstaat de RSZ ‘de werknemers die *prestaties van intellectuele aard* verrichten voor het huishouden (bv. kinderopas, privé-verpleegster, gezelschapsdame), die *manuele prestaties die niet van huishoudelijke aard zijn* verrichten voor rekening van het gezin (bv. privé-chauffeur,

¹⁷⁹ Art. 3, §1, KB van 5 november 2002 tot invoering van een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling, met toepassing van artikel 38 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. Art. 18, KB van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

¹⁸⁰ Art. 5, Wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

¹⁸¹ Art. 16 en 18, KB van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. Zie ook KB nr. 483 van 22 december 1986 tot vermindering van de socialezekerheidsbijdragen van de werkgevers bij de indienstneming van dienstboden. Wanneer de niet-inwonende dienstbode meer dan 4 uur per dag bij dezelfde werkgever ofwel meer dan 24 uur per week bij meerdere werkgevers tewerkgesteld wordt, kan de werkgever toch vrijgesteld worden van werkgeversbijdragen mits deze tewerkstelling voldoet aan een aantal voorwaarden (zie art. 1, §3, KB nr. 483).

¹⁸² Zie Arrest van het Arbeidshof van Gent van 3 mei 2000 (Blomme, 2007, p. 40).

¹⁸³ Vr. en Antw. Senaat, 1996-1997, 25 februari 1997 (Vr. nr. 70 van 31 januari 1997, Mevr. Nelis-Van Liederkerke).

¹⁸⁴ Art. 2, KB nr. 486 van 22 december 1986 tot vermindering van de socialezekerheidsbijdragen van de werkgevers bij de indienstneming van dienstboden.

klusjesman, tuinman).¹⁸⁵ Deze werknemers vallen dus niet onder het statuut van dienstboden en dienen een arbeidsovereenkomst van bediende of arbeider te krijgen (SD Worx, 2009, p. 4). Het statuut van 'dienstboden' is dus m.a.w. restrictief te interpreteren (Vermeulen, Bucquoye & Cruysberghs, 2003, p. 23).

5.2 Naar een versterkt kader?

Als één van de redenen waarom zwartwerk welig tiert binnen de sector van de huishoudelijke diensten wordt opgegeven dat "veel particulieren niet voldoende bekend zijn met de arbeidswetgeving om op te treden als werkgever en om officieel een poetsvrouw aan te nemen" (Smet, 2008). Een volwaardig statuut van huishoudelijke arbeid waarbij de huidige rechtsonzekerheid wordt opgeheven is dan noodzakelijk.¹⁸⁶

Het rapport dat het Europees Parlement op 17 oktober 2000 publiceerde onder rapporteur Mevrouw M. Smet betreffende het reguleren van huishoudelijke hulp in de informele sector geeft een goed beeld weer van de problematiek (Smet, 2000). Het rapport roept onder meer op om tot een algemeen aanvaarde Europese definitie van 'huishoudelijke hulp' te komen (Ibid., 2000, p. 6; Smet, 2003, p. 902). Hierbij zal het van belang zijn duidelijk aan te geven welke taken hieronder vallen (Ibid., 2000, p. 7). Daarnaast moet een specifieke en duidelijke sociale zekerheidsbescherming aanwezig zijn voor de personen die van dit statuut gebruik maken (Ibid.). Het Belgisch statuut van 'dienstboden' en de specifieke vrijstelling van RSZ-bijdragen voor niet inwonende dienstboden die geen 4 uur per dag bij dezelfde werkgever of geen 24 uur per week bij één of meerdere werkgevers zijn tewerkgesteld zorgt ervoor dat de werkgever niet bijdrageplichtig is maar ook dat de werknemer zelf geen sociale uitkeringen ontvangt (Vermeulen, Bucquoye & Cruysberghs, 2003, p. 25). Het aanspraak maken op sociale zekerheidsrechten is een voorwaarde om te kunnen spreken van een volwaardig statuut. Het niet innen van socialezekerheidsbijdragen maar toch sociale zekerheidsrechten gunnen is echter een vorm van 'schuldfinanciering' (Pacolet, Callebert, Gos & Van De Putte, 1997, p. 78). Maar hier is amper sprake van sociale zekerheidsrechten. Het is een 'non-statuuut'.

Het rapport van het Europees Parlement ziet onder meer heil in het vereenvoudigen van de administratieve verplichtingen om als private werkgever de tewerkgestelde werknemers aan te geven en pleit voor een belastingverlaging op huishoudelijke diensten om zo het verschil in verloning tussen aangegeven en niet-aangegeven arbeid te verminderen (Ibid., 2000, p. 7).

¹⁸⁵ [Http://www.onss.fgov.be/nl/content/employer/who.html](http://www.onss.fgov.be/nl/content/employer/who.html).

¹⁸⁶ Mevr. M. Smet verzoekt de federale regering om onder meer "een definitie van huishoudelijk werk uit te werken; huishoudelijk werk te erkennen als een volwaardig beroep en een omvattend statuut hiervoor uit te werken" (Smet, 2008).

In de conventie C 177 over 'Home Work' van de Internationale Arbeidsorganisatie wordt huiselijke arbeid als volgt gedefinieerd (ILO, 1996):

"The term *home work* means work carried out by a person, to be referred to as a homeworker,

- i. in his or her home or in other premises of his or her choice, other than the workplace of the employer;
- ii. for remuneration;
- iii. which results in a product or service as specified by the employer, irrespective of who provides the equipment, materials or other inputs used" (art. 1).

Het gaat hier om een ruime definitie van huisarbeid die tegelijk mogelijkheden biedt. Er wordt hierbij vooreerst geen onderscheid gemaakt tussen intellectuele arbeid en handenarbeid. De term 'home' kan ruim geïnterpreteerd worden waardoor dit begrip zowel van toepassing is binnens- als buitenshuis. Wanneer men tot één Belgisch statuut voor huishoudelijke arbeid wil komen, zullen deze punten immers mee in rekenschap genomen moeten worden.

Het debat over het statuut van 'huispersoneel' is één van de agendapunten op de 99e zitting van de Internationale Arbeidsconferentie in juni 2010. Ter voorbereiding werd een rapport gepubliceerd met een vragenlijst gericht aan de lidstaten (ILO, 2010). Eén van de discussiepunten is de invulling van het begrip 'domestic work' (Ibid., p. 29). De ILO situeert 'domestic work' onder twee categorieën van de ISCO-code (International Standard Classification of Occupations) (5 en 9). Hieronder worden zelfs 'home-based personal care workers' gecatalogeerd. Het illustreert de vaagheid van het begrip en het risico dat wereldwijd gebruikte classificaties letterlijk en figuurlijk een wereld van verschil kunnen opleveren tussen bijna informeel (als het zwartwerk is) huispersoneel en de geformaliseerde diensten van de moderne verzorgingsstaat, als gezinszorg.

Het formaliseren en controleren van het huispersoneel is niet eenvoudig gebleken. Om controles uit te voeren op de tewerkstelling van huispersoneel dienen de sociaal inspecteurs de privé-woning van de werkgever te betreden. De Arbeidsinspectiewet van 16 november 1972 legt echter op dit soort van controles beperkingen op. Voor de controle van bewoonde lokalen hebben zij immers enkel toegang wanneer de rechter in de politierechtbank daartoe vooraf toestemming heeft verleend.¹⁸⁷ Op de machteloosheid van de sociale inspectiediensten bij de controle op huishoudelijke arbeid is reeds gewezen in een rapport van het Europees Parlement onder rapporteur Mevrouw M. Smet (Smet, 2000, p. 9). Het zoeken naar een oplossing voor dit gebrek aan controlemogelijkheden dringt zich dan ook op (zie ook Leurs (2007)).

¹⁸⁷ Art. 4, §1, 1°, 2de, Wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie.

In de discussie over de invulling van een volwaardig statuut voor huishoudpersoneel, waarbij is vastgesteld dat de dienstencheque slechts in beperkte mate tegemoet kan komen aan bepaalde noden (beperkt in toegelaten activiteiten en aantal) en de onvolkomenheden van het dienstbodenstatuut heeft de Gezinsbond geopperd voor de installatie van een statuut als 'gezinsassistent' (Gezinsbond, 2004, p. 13). Zij linken dit statuut onmiddellijk aan de activering van langdurige werklozen waarbij begeleiding en opleiding dient garant te staan voor kwaliteitsvolle dienstverlening (Ibid.). De Gezinsbond wil de administratieve last tot een minimum beperken door gezinsassistenten in dienst te laten nemen door ondernemingen.¹⁸⁸ De kostprijs zou als volgt bepaald worden: "Aangezien de gezinsassistenten specifiek tot doel hebben om gezinnen met kinderen te ondersteunen in hun gezinstaken, ligt het voor de hand dat de fiscale voordelen rekening houden met het aantal personen ten laste en met het feit dat beide partners een beroepsinkomen hebben" (Ibid., p. 14).¹⁸⁹

Ook in een recent rapport van OR.C.A (2010) wordt gesteld dat voor halftijds of voltijds huishoudpersoneel een volwaardig statuut dient ontwikkeld te worden. Er wordt gesteld dat een één-op-één relatie dient vermeden te worden en dat de organisatie via een 'derdepartijsysteem' zou moeten verlopen (Ibid., p. 65). Het zou gelijkaardig georganiseerd worden zoals het dienstenchequesysteem, evenwel niet gesubsidieerd maar wel met een belastingvermindering.

5.3 Controle op zwartwerk via de verzekering 'huispersoneel': een gemiste kans?

Men is wettelijk verplicht als werkgever bij de tewerkstelling van huispersoneel een arbeidsongevallenverzekering af te sluiten.¹⁹⁰ Hieronder valt zowel het personeel dat vast in dienst is alsook personen die occasionele arbeid leveren. Dus ook voor het personeel waarvoor geen RSZ-bijdragen hoeft betaald te worden. Voor huishoudelijke hulp via het stelsel van de dienstencheques hoeft men geen arbeidsongevallenverzekering aan te gaan daar men niet gekwalificeerd wordt als werkgever.

¹⁸⁸ M. Aseglio (FOD WASO) merkt hierbij op dat rekening dient gehouden te worden met de Wet Terbeschikkingstelling (Wet van 24 juli 1987) (Ronde Tafelgesprek van 27 april 2010 'Naar legaal werk voor huishoudbedienden zonder papieren', Koning Boudewijnstichting, Brussel).

¹⁸⁹ Dit voorstel sluit sterk aan met de situatie in Frankrijk (zie hoofdstuk 5). De Gezinsbond (2004, p. 14) stelt voor een belastingvermindering van 50% van de totale loonkost van één fulltime assistent toe te staan gedurende de eerste 3 jaar na de geboorte van een kind en nadien de belastingvermindering terug te brengen tot een lager niveau.

¹⁹⁰ Art. 1, 4°, KB van 25 oktober 1971 tot uitbreiding van het toepassingsgebied van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971.

Verzekeraars bieden de verplichte verzekering individueel aan of binnen een pakket (bv. onder de vorm van een gezinspolis¹⁹¹).¹⁹²

De verzekeringsinstellingen hebben de plicht het aantal verzekeringen ‘huispersoneel’ die zij hebben afgesloten door te geven aan het Fonds voor Arbeidsongevallen.¹⁹³ Een zicht bekomen op het aantal werknemers dat huishoudelijke arbeid levert is moeilijk daar meerdere contracten van toepassing kunnen zijn op één en dezelfde werknemer.

Volgende meest recente cijfers (31 december 2007) zijn beschikbaar bij het Fonds voor Arbeidsongevallen:¹⁹⁴

- 1 478 polissen voor dienstboden onderworpen aan de RSZ;
- 218 849 polissen voor dienstboden niet onderworpen aan de RSZ.

We stellen vast dat het aantal afgesloten contracten dienstboden onderworpen aan de RSZ de laatste jaren is afgenomen. Vraag is of het stelsel van de dienstencheques hier invloed heeft op gehad of hier andere redenen spelen (bv. minder inwonende dienstboden, verdere toename onwetendheid van het bestaan van de regelgeving, of zelfs toename van zwartwerk)? Meer recente cijfers zouden de impact van de dienstencheque verder moeten bevestigen.

Tabel 4.4 Aantal polissen dienstboden onderworpen aan de RSZ

Jaar	Aantal
2003	4 042
2004	3 617
2005	3 370
2006	2 996
2007	1 478

Bron: Commissie voor de Sociale Aangelegenheden 2009

Door het feit dat de verzekeringsinstellingen niet verplicht zijn om informatie door te spelen aan de sociale en fiscale administraties over wie een verzekering ‘huispersoneel’ heeft afgesloten, kan ook geen controle worden uitgeoefend op de naleving van de sociale en fiscale regelgeving bij de tewerkstelling van huispersoneel bij deze verzekeringsnemers (Coteur, Moriau & Vanhee, 2009, p. 35). Verze-

¹⁹¹ Zie bijvoorbeeld de KBC-gezinspolis. Indien men geen huispersoneel heeft, verzekert men zich hier wel voor een onbestaand risico.

¹⁹² Merk op dat de familiale BA-verzekering de door de poetsvrouw geleden schade niet dekt (www.assuralia.be). Men moet dus een polis ‘huispersoneel’ afsluiten (afzonderlijk of reeds aanwezig in andere verzekeringen).

¹⁹³ Handeling Senaat, nr. 4-27, 30 april 2008 (vraag van Mevr. N. Lanjri).

¹⁹⁴ Cijfers bekomen via de heer David Schoenmaekers, Fonds voor Arbeidsongevallen, op 16 september 2009.

keraars geven dan ook maar al te graag aan dat men als verzekeringnemer geen gevaar loopt om gecontroleerd te worden door de RSZ en de fiscus. Het verplicht aangeven van de door de verzekeringsinstellingen afgesloten polissen aan de RSZ en de fiscus zouden de controles doelgerichter en efficiënter kunnen maken.

6. Besluit

De jaarlijkse evaluatie van het stelsel van de dienstencheque laat niet toe te concluderen dat het een efficiënt instrument is in de strijd tegen het zwartwerk. De eigen empirische evidentie (1 tot 3% van de werknemers die zeggen dat zij voorheen in het zwart werkten, 10 tot 18% van de gebruikers) laat niet toe te blijven beweren dat het een doeltreffend instrument is gebleken. Buitenlandse studies van de Belgische situatie bevestigen ons daarin. Het is daarenboven een zeer kostelijk instrument gebleken. Een volledige sector voor 80% subsidiëren, om 10%(?) 'wit' te maken is een zeer duur instrument.

Vraag is of het stelsel van de dienstencheques geen nieuwe of grotere behoefte heeft gecreëerd bij de bevolking waardoor bij de afschaffing van het systeem het zwartwerk veel hoger zal liggen dan bij de oorspronkelijke oprichting. De gebruikers zijn immers gewoon geraakt aan het feit dat anderen schoonmaken voor hen. Dit heeft men ook vastgesteld in Denemarken bij de terugschroefing van het systeem (Pedersen, 2008).

Ironie van de situatie is ook dat dit zogenaamd instrument van de strijd tegen fraude, extra controleaandacht vraagt ... omdat het nieuwe fraude van malafide entiteiten uitlokt. Een oorspronkelijk streng handhavingsbeleid (intrekken van de erkenning bijvoorbeeld) bleek daarenboven (politiek?, in de praktijk?) niet houdbaar zodat zelfs een opwaartse spiraal van voortduren van deze misbruiken dreigt, terwijl juist een voorbeeldfunctie van een streng handhavingsbeleid nodig is.

Een volwaardig huisbediendenstatuut dient manuele prestaties verricht voor de huishouding van de werkgever of van zijn gezin (bv. poetsvrouw) (definitie dienstboden), prestaties van intellectuele arbeid verricht voor het huishouden (bv. kinderoppas) en manuele prestaties die niet van huishoudelijke aard zijn verricht voor rekening van het gezin (bv. klusjesman, tuinman) te regelen. De dienstencheque-aanbieders kunnen hierop een antwoord bieden, en naarmate de grens vager wordt met zorg stelt zich ook de vraag welke aanbieders hierbij moeten optreden, en of ook een segmentatie in het aanbod nodig is.

De huishoudelijke arbeid werd vroeger in grote mate geregeld via het statuut van dienstboden. In feite bood dit een vrijstelling van fiscale en sociale bijdragen voor het gros van deze arbeid. Het bleek evenwel, behoudens de verzekering arbeids-

ongevallen, geen enkele sociale bescherming te bieden. Het was en is een 'non-statuut'.

De modernisering van dit statuut tot een echt volwaardig statuut is dan ook dringend nodig, en de creatie van de dienstenchequebedrijven (systemen van een derdepartij – formele werkgever) is terecht een grote stap vooruit. Alleen de financiering van dergelijke oplossing blijft problematisch. Ook voor extreme situaties van quasi voltijds beschikbaar inwonend huispersoneel kan het dienstenchequebedrijf een modern alternatief bieden, ook om soms illegale situaties die nog steeds bestonden (zie rapport ORCA-KBS), te regulariseren. Maar ook daar moet men beseffen dat een volwaardig statuut voor voltijds beschikbare (en zelfs inwonende) beroepskrachten een hoge kostprijs heeft. Wie zich deze luxe wenst te veroorloven, moet zich dit kunnen veroorloven, zonder al te veel overheidstegemoetkoming te willen verwachten. De informatie die in België beschikbaar was (via de arbeidsongevallenverzekering) over het bestaand huispersoneel had kunnen gebruikt worden om zwartwerk op het spoor te komen. Voor de vakbonden was het een bijkomende uitdaging om het statuut van dit huispersoneel te regulariseren. Ook daar is het dienstenchequestelsel een grote syndicale opportuniteit gebleken, die nu voor de uitdaging staat voor het betaalbaar te maken en te oriënteren naar de behoeften van de toekomst.

De invulling van een volwaardig statuut voor huispersoneel dient volgende punten in rekening te nemen:¹⁹⁵

- het komen tot een exhaustieve maar duidelijk omschreven definitie van huishoudelijk werk;
- het verminderen of vereenvoudigen van de administratieve verplichtingen om werknemers binnen een huishoudelijke context in dienst te nemen (zie de verplichtingen inzake het bijhouden van een algemeen personeelsregister, het afsluiten van een verzekering 'huispersoneel'), best onder de vorm van een 'derdepartijsysteem';
- herbekijken van RSZ-vrijstelling op basis van art. 18 KB van 28 november 1969;
- duidelijke omlijning van loon- en arbeidsvoorwaarden (minimum loon, maximum aantal tewerkgestelde uren);
- een volwaardig statuut waarbij sociale zekerheidsrechten worden verleend;
- mogelijk maken tot het eenvoudiger maken van controle door de sociale inspectiediensten (aanpassing Arbeidsinspectiewet, aangeven afgesloten polissen door de verzekeraars).

¹⁹⁵ En dus geen 'sui generis' statuut waaronder bijvoorbeeld de erkende onthaalmoeders vallen (RSZPPO, 2009).

HOOFDSTUK 5

BUITENLANDSE ALTERNATIEVEN

In het buitenland komen alternatieve stelsels voor om huishoudelijke arbeid te organiseren, soms in sterke mate gelijkend op het dienstenchequestelsel zoals wij het in België kennen. In dit hoofdstuk bespreken we twee van onze buurlanden, met name Frankrijk en Nederland.¹⁹⁶

1. Frankrijk

In Frankrijk bestonden oorspronkelijk twee stelsels waarmee huishoudelijke taken konden betaald worden, met name de CES (Chèque Emploi Service) ingevoerd in 1993 en de TES (Titre Emploi Service) ingevoerd in 1996 (Windebank, 2004). Het verschil tussen beide stelsels was dat bij de TES de werknemer niet in dienst werd genomen door een particulier maar wel door een onderneming die huishoudelijke diensten leverde (Ibid., p. 67).

Het stelsel van de dienstencheques is sinds 1 januari 2006 echter hervormd door de invoering van de Chèque emploi service universel (CESU).¹⁹⁷ Een ruim pakket aan ‘persoonlijke diensten’ kan hiermee betaald worden. Het gaat hier om huishoudelijke diensten (onder meer ook kinderopvang, klusjes) en diensten uitgevoerd buiten de woning in het verlengde van een huishoudelijke activiteit (onder meer levering van maaltijden). De discussie in België of de dienstencheques meer of minder zouden moeten georiënteerd worden naar zorggerichte taken, is in Frankrijk ook aan de orde geweest. Het stelsel kan immers gehanteerd worden voor een aantal hulptaken aan afhankelijke en oudere personen en personen met

¹⁹⁶ Voor de ervaringen van Denemarken met het dienstenchequestelsel verwijzen we naar hoofdstuk 4. Voor een overzicht van stelsels als antwoord op de organisatie van huishoudelijke arbeid, zie Belgische Senaat, *Voorstel van resolutie met betrekking tot de problematiek van de huishoudelijke economie. Amendementen*, 7 mei 2009.

¹⁹⁷ Le titre emploi service (TES) en le chèque emploi service (CES) bestaan niet meer. Loi n° 2005-841 du juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Zie tevens volgend document: Direction de la Réglementation du Recouvrement et du Service, Lettre circulaire n° 2006-053, Paris, 21 p.

een handicap.¹⁹⁸ Het stelsel werd dus volmondig naar voor geschoven in het kader van de zorgactiviteiten.

Er kunnen twee types gedefinieerd worden, met name de 'CESU bancaire' en de 'CESU préfinancé'. De 'CESU bancaire' vervangt de vroegere CES (Chèque Emploi Service). Het kan enkel gebruikt worden door particuliere werkgevers om het loon te betalen van de in dienst genomen werknemer. De particuliere werkgever zal bankcheques ontvangen waarmee hij het salaris van de werknemer zal betalen en 'volets sociaux' om de betaling aan te geven bij administratie die de socialezekerheidsbijdragen int (Centre national de traitement du chèque emploi service national - Cncesu) (Sansoni, 2009, p. 23). De sociale bijdragen zullen vervolgens afgehouden worden van de bankrekening van de particuliere werkgever. De particuliere werkgever mag zelf het loon bepalen (evenwel rekening houdende met de ingestelde minimumlonen). De 'CESU préfinancé' vervangt de vroegere TES (Titre Emploi Service). Men kan deze cheques ontvangen via de werkgever (privé of openbaar), de ondernemingsraad, het ziekenfonds, ... Deze instellingen zullen volledig of gedeeltelijk bijdragen in de kostprijs van de uit te voeren huishoudelijke hulp. De cheques kunnen onder meer gebruikt worden voor de betaling van ondernemingen die huishoudelijke diensten aanbieden of voor de betaling van het loon van een in dienst genomen werknemer. Voor de werkgever heeft het toekennen van een 'CESU préfinancé' enkele voordelen. Zo is hij vrijgesteld van (para)fiscale heffingen ten bedrage van 1 830 euro per jaar en per werknemer. Ook heeft de werkgever recht op een belastingkrediet op 25% van de in aanmerking komende uitgaven met een ingesteld plafond van 500 000 euro per jaar en per onderneming (Sansoni, 2009, p. 25). Hiermee wordt een werkgever of een sociale zekerheidsorganisme de financier van het stelsel en krijgt hij extra aanmoedigingen (vrijstellingen) van de overheid. Het wordt een deel van het loon of de uitkering, wat men in België wenste in te voeren ('sociale' dienstencheques of cheques betaald door de werkgever).

Een voordeel van de CESU is dat dit zowel kan gehanteerd worden voor de betaling van huishoudelijke diensten geleverd door ondernemingen (particulier optredende als klant), als voor de betaling van het loon van de werknemer (particulier optredende als werkgever).¹⁹⁹

¹⁹⁸ Onder meer volgende activiteiten mogen uitgevoerd worden (Direction de la Réglementation du Recouvrement et du Service, Lettre circulaire n° 2006-053, Paris):

- l'accompagnement des personnes âgées ou handicapées en dehors de leur domicile (promenades, transports, actes de la vie courante);
- les soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendants;
- l'assistance aux personnes handicapées y compris les activités d'interprète en langue des signes, de technician de l'écrit et de codeur en langage parlé complete.

¹⁹⁹ De cheque kan niet gebruikt worden voor de betaling van socialezekerheidsbijdragen.

In tabel 5.1 wordt de evolutie van de CESU in beeld gebracht. De invoering van het systeem kent zeker haar succes in Frankrijk. In 2008 wordt wel een vertraging van de groei vastgesteld voor zowel het aantal particuliere werkgevers, de netto loonmassa en het aantal betaalde uren.

Tabel 5.1 Evolutie CESU naar aantal werkgevers, loonmassa en betaalde uren, 2005-2008

	Aantallen				Evolutie (%)		
	2005	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Particuliere werkgevers (in duizenden)	1 184	1 320	1 458	1 538	11,5	10,5	5,5
Netto loonmassa (in miljoen euro)	2 168	2 483	2 879	3 187	14,5	15,9	10,7
Betaalde uren (in miljoen)	280	307	343	366	9,6	11,7	6,7

Bron: ACOSS, 2008; 2009

In Frankrijk kan een particulier die optreedt als werkgever, gebruiker, sinds 1991 bij de tewerkstelling van huispersoneel aanspraak maken op een belastingvermindering. Deze belastingvermindering van 50% wordt toegepast op het betaalde bedrag, rekening houdend met een jaarlijks plafond (12 000 euro) (Sansoni, 2009, p. 25). Dit plafond wordt verhoogd met 1 500 euro per kind ten laste of per persoon ouder dan 65 jaar met een maximumgrens van 3 000 euro. Het plafond bedraagt 20 000 euro wanneer één van de gezinsleden ten gevolge van een handicap beroep moet doen op de hulp van een derde voor hulp in het dagdagelijkse leven. Het bedrag omvat het loon en de sociale lasten. Ook het bedrag gefactureerd door een organisatie zonder winstoogmerk die beide partijen met elkaar in verbinding stelt, kan ingebracht worden. Deze organisatie zal hulp bieden tijdens de aanwerving maar zal ook de administratieve verplichtingen op zich nemen. Ten slotte kan het bedrag betaald aan een private onderneming erkend door de overheid met als uitsluitend doel diensten aan personen te leveren, ingebracht worden.

Voor de inkomsten verworven vanaf 2007 is deze belastingvermindering omgevormd in een belastingkrediet voor een deel van de belastingplichtigen. Het gaat hier om personen die een beroepsactiviteit hebben (deeltijds of voltijds) of ingeschreven zijn als werkzoekende gedurende reeds 3 maanden van het inkomstenjaar. De andere belastingplichtigen (bijvoorbeeld gepensioneerden) komen hiervoor niet in aanmerking.

Op basis van cijfers uit 2005 stellen we vast dat dit systeem zeker bijval kent. 2,6 miljoen gezinnen maakten dat jaar immers gebruik van het systeem, goed voor een totale uitgave door de gezinnen van 4,4 miljard euro (Marbot, 2008). Het fis-

caal voordeel bedroeg 1,7 miljard euro.²⁰⁰ 47% van de gebruikers is ouder dan 70 jaar (Ibid.). Merk op dat het dus veel meer dan het Belgische dienstenchequestelsel is georiënteerd naar ouderen (zorg?). We constateren ook dat de helft van de beroepsbevolking die van het regime gebruik maakt bestaat uit kaderleden. Een aantal kenmerken van het gezin (gezinsleden) spelen een belangrijke rol bij het al of niet gebruik maken van huishoudelijke hulp. Hoe ouder de leeftijd van een persoon hoe groter de waarschijnlijkheid dat met van het systeem zal gebruik maken. Ook de aanwezigheid van een kind jonger dan 3 jaar verhoogt de kans dat men iemand zal aanwerven. Ten slotte speelt ook de levensstandaard een belangrijke rol (Ibid., 2008).

2. Nederland

In Nederland kan men als particulier beroep doen op bemiddelingsbureaus om op zoek te gaan naar een geschikte huishoudhulp.²⁰¹ Hierbij dienen de bemiddelingskosten betaald te worden aan het bureau maar niet de loonkost van de huishoudhulp. De arbeidsovereenkomst met de bepaling betreffende het loon, de arbeidsduur, uit te voeren taken dient dus zelf door de gebruiker-werkgever opgesteld te worden.

Op basis van de 'regeling dienstverlening aan huis' kan een huishoudelijke hulp voor maximum 3 dagen per week in dienst genomen worden door een particuliere werkgever (SZW, 2007). Voor deze hulp hoeven geen belastingen betaald te worden. Keerzijde is echter dat de werknemer onder meer geen recht heeft op een uitkering bij ziekte of werkloosheid (komt dus neer op een soort van 'sui generis' statuut en dat het statuut van de niet-inwonende dienstboden in België oproept). De huishoudelijke hulp mag voor meerdere opdrachtgevers werken zolang maar bij elk van deze aan de voorwaarden wordt voldaan.

Onder meer volgende klussen vallen onder de regeling (SZW, 2007):

- schoonmaken, wassen, strijken en koken;
- tuin onderhouden;
- op kinderen passen;
- honden uitlaten;
- mensen brengen en halen van of naar hun bestemming;
- boodschappen doen;
- medicijnen ophalen;
- persoonlijke verzorging.

²⁰⁰ Geen 2,2 miljard euro daar het gaat om een belastingvermindering en geen belastingkrediet.

²⁰¹ Bijvoorbeeld: werkster.nl; regeltante.nl; sopje.nl; ikzoekeenwittewerkster.nl.

Er zijn een aantal waarborgen in het systeem ingebouwd om sociaalrechtelijke misbruiken tegen te gaan. Zo is er onder meer een wettelijk minimumloon per uur bepaald, vakantiegeld (8% op het uurloon), 4 weken betaalde vakantie, 6 weken doorbetaling van je loon bij ziekte. Het waarborgen van correcte loon- en arbeidsvoorwaarden is duidelijk van groter belang geweest dan het willen innen van sociale en fiscale bijdragen door de overheid.

Als de huishoudhulp meer dan 3 dagen per week bij dezelfde opdrachtgever werkt, dan staat deze persoon onder loondienst. De huishoudhulp zal dan wel moeten aangegeven worden bij de belastingdienst. Er zullen belastingen op het loon betaald moeten worden. Voordeel is wel dat de huishoudhulp beroep kan doen op de sociale zekerheid.

HOOFDSTUK 6

BELEIDSAANBEVELINGEN EN SLOTCONCLUSIES

In de huidige economische en financiële context, waarbij de werkgelegenheid zienderogen daalt, de werkloosheid blijft toenemen en waarbij de prognoses evenmin rooskleurig zijn, moet er gezocht worden naar maatregelen die de werkgelegenheid kunnen beschermen. Het lijkt dan ook in deze context moeilijk verdedigbaar om het systeem volledig te gaan heroriënteren. Met de beschikbare budgettaire middelen dient echter zorgvuldig omgesprongen te worden en excessen moeten vermeden worden.

1. Naar een betere betaalbaarheid van het stelsel

Het succes van de dienstencheque heeft een belangrijke budgettaire kost meegebracht. De voorstellen om het stelsel verder uit te breiden blijven tot op de dag van vandaag bestaan, maar het besef groeit ook dat de bomen niet tot in de hemel groeien.

Frank Vandenbroucke, die een belangrijke impuls gaf aan de invoering van het dienstenchequestelsel, stelde onlangs zelf dat de budgettaire kostprijs van het tewerkstellingsbeleid, waaronder de dienstencheque, veel te hoog ligt (Vandenbroucke, 2010, p. 24). Ook Gobbin & Ven (2009, p. 163) stellen dat: “de dienstencheques een zegen zijn vanuit sociaal oogpunt maar dat ze een vloek dreigen te worden voor de overheidsfinancieringen”.

Volgend citaat van de minister van Begroting, Guy Vanhengel, naar aanleiding van het begrotingsakkoord 2010-2011 kan de richting aangeven waartoe ook de financiering van de dienstencheques dient te evolueren:

*“We hebben jarenlang met groeicijfers gewerkt. Het moeilijkste bij deze operatie was om de knik in de uitgaven teweeg te brengen. Maar de knik naar beneden is gemaakt”.*²⁰²

²⁰² ‘De knik naar beneden is gemaakt’, *De Redactie*, 13 oktober 2009.

Welke knik, en wanneer is deze te verwachten voor de dienstencheque? Het zal dienen te gaan over een heroriëntatie. Men heeft immers een gesubsidieerde markt gecreëerd waarin meer dan 100 000 werknemers jaarlijks worden tewerkgesteld.

De bruto kostprijs van het stelsel van de dienstencheques is transparant, te berekenen, en vooral aanzienlijk. De baten of de zogenaamde terugverdieneffecten zijn echter vatbaar voor discussie en interpretatie door zowel voor- als medestanders van het stelsel. Een transparante en realiteitsgetrouwe berekening is nodig om een objectief beeld te bekomen van de terugverdieneffecten. De vraag is evenwel of deze terugverdieneffecten reëel zijn, en niet zouden bestaan bij om het even welke andere aanwending van deze middelen, en zomaar impliciet volledig kunnen gebruikt worden om te verrekenen in de netto kostprijs van het stelsel. “Pour apprécier l’efficacité (en de betaalbaarheid?) de la subvention, il n’est pas illégitime de considérer le coût brut” (Palsterman, 2010, p. 4).

Het is merkwaardig hoe eenvoudig de financiering van de dienstencheque is ondergeschoven in de sociale zekerheid, en meer specifiek in de werkloosheidsbudgetten. De bijkomende alternatieve financiering doet daar geen afbreuk aan. Het gevaar van de verdringing blijft.

De veronderstelde en berekende terugverdieneffecten stellen de zaak rooskleurig voor. Maar nacalculatie van deze hypothesen illustreren dat zij zelfs nog te gunstig worden voorgesteld. Zelfs met de berekende terugverdieneffecten kwam er regelmatig een onderfinanciering voor (extra financiering kleiner dan netto kostprijs). Extra financiële ondersteuning (alternatieve financiering) dringt zich op wanneer het stelsel in zijn huidige vorm behouden blijft.

Een eerste probleem is de omvang van de federale tegemoetkoming aan de kostprijs van de dienstencheque. Een grotere tussenkomst van de gebruiker of een aanpassing van de prijs die de dienstenchequeonderneming ontvangt van de overheid vormen mogelijke pistes. Een verhoging van de tussenkomst door de gebruiker is zeker verdedigbaar, aangezien de eigenlijke kostprijs voor de gebruiker slechts 5,25 euro bedraagt.

Een stap naar een grotere budgettaire inperking op de uitgaven van de overheid, zou de afschaffing kunnen zijn van de fiscale aftrek, die 30% bedraagt. Uit de gebruikersenquête van IDEA Consult blijkt dat “66% van de gebruikers geen rekening houdt met de fiscale aftrekbaarheid voor het bepalen van het aantal cheques dat men wenst te gebruiken” (IDEA Consult, 2009, p. 88).

De fiscale aftrekbaarheid (2 510 euro of 335 dienstencheques) en het maximale aantal aan te schaffen dienstencheques (500 dienstencheques) zouden op jaarbasis verder kunnen beperkt worden. Deze maximale fiscale aftrek voor wat ooit luxeconsumptie was, is groter dan of evenaart de bedragen voor voorzorgsparen

als pensioensparen, levensverzekeringssparen of de aftrek van de eigen woning. Een gemiddeld gebruiker consumeert immers 118 dienstencheques op jaarbasis (voor 2009). Een meer ingrijpende stap is de overige consumptiesubsidie regressief maken in functie van het inkomen, of de 'eigen bijdrage' hoger maken in functie van het inkomen.²⁰³ Het zou de 'mattheüs-toets' kunnen worden voor de dienstencheque. Het is aanvaard in tal van sociale diensten (als kinderopvang, gezinszorg, poetsdienst, deels zelfs in de gezondheidszorg). Het kan gehanteerd worden in de dienstencheque. Het probleem blijft of de inkomens die daarvan kunnen gehanteerd worden, wel voldoende gekend en aangegeven worden. Maar dat is de sociale en fiscale fraude toetsen.

2. Naar een grotere selectiviteit van de aanbieders

Vraag is of elk type van onderneming even geschikt is om dienstenchequeactiviteiten aan te bieden.²⁰⁴ De erkenningsvoorwaarden voor het verkrijgen van een erkenning als dienstenchequeonderneming kunnen hierop inspelen. Zo zou het realiseren van bepaalde 'sociale doelstellingen' (opleiding, contracten onbepaalde duur, aanwerving van 'doelgroepen') gelinkt kunnen worden aan het behoud van de erkenning en dus de toekenning van de subsidies.

Het instellen van bepaalde quota's zou een garantie kunnen zijn voor het in dienst nemen van bepaalde doelgroepen. De kans bestaat immers dat dienstenchequeondernemingen zich steeds commerciëler gaan oriënteren zonder plaats te voorzien voor 'moeilijke' doelgroepen. Dit wordt in de praktijk reeds vastgesteld. De oorspronkelijke doelstelling, met name laaggeschoold langdurige werklozen in dienst nemen moet steeds in gedachten gehouden worden. Quota's zouden eveneens kunnen gebruikt worden voor andere 'sociale doelstellingen'.

²⁰³ Frank Vandenbroucke (2010, p. 24) stelt daar rond het volgende: "de dienstencheques zijn een riant subsidie voor de kost van het huishoudelijke werk van tweeverdieners". "Gezien de zware budgettaire problematiek waar we voor staan, moet de vraag gesteld worden of de bijdragen die mensen met hoger inkomens betalen in een aantal sectoren – zoals de dienstencheques, maar misschien ook de kinderopvang – niet moeten herbekeken worden" (Ibid., p. 27). Een voorstel tot modernisering van de kostprijs in functie van het inkomen werd al in 2004 door de Gezinsbond geformuleerd in hun voorstel rond dienstencheques voor kinderopvang waarbij men de financiering wilde linken aan de gezinsdraagkracht (inkomen en personen ten laste). De gezinsbond (2004, p. 11) opperde onder meer bij hun voorstel rond dienstencheques voor kinderopvang om de dienstencheque een nominale waarde toe te kennen welke kon aangekocht worden aan een prijs in functie van het inkomen.

²⁰⁴ Door Markant vzw (Netwerk van ondernemende vrouwen) werd tot voorkort een opleiding 'Home Manager' georganiseerd. Deze opleiding richtte zich tot vrouwen die een eigen bedrijf in huishoudelijke dienstverlening wensten op te starten. Door zowel een opleiding als ex-post begeleiding te voorzien is dit een voorbeeld hoe de kwaliteit bij startende dienstenchequeondernemingen kan gegarandeerd worden. Tegelijk kregen ook de dienstenchequewerknemers een opleiding. Deze 'Home Manager' opleiding is overgenomen door Syntra. Echter wordt deze opleiding wel niet meer aanboden.

Het inbouwen van garanties inzake het waarborgen van kwaliteit voor werknemers en gebruikers maakt dat zogenaamde ‘cowboys’ uit het stelsel worden geweerd.²⁰⁵

Informeren over en controleren op de loon- en arbeidsvoorwaarden die van toepassing zijn op de dienstenchequewerknemers is van groot belang om misbruiken binnen de sector tot een minimum te herleiden. De rol van de sociale partners en de sociale inspectiediensten is hierbij van cruciaal belang.²⁰⁶

3. Naar een heroriëntatie naar bepaalde prioritaire doelgroepen

Selectiviteit is nodig om de zogenaamde ‘knik’ te realiseren. In Denemarken is bewust voor deze weg gekozen door zowel diensten als doelgroep (sinds 2004 kunnen enkel nog huishoudens met ten minste één persoon die gepensioneerd of bruggepensioneerd is gebruik maken van het stelsel) in te perken. Voor de doelgroepen die uitgesloten worden van het systeem dient een alternatief te bestaan.

Er zijn twee hoofdgroepen te definiëren, met name de werkende gezinnen en de 65-plussers. Zij verschillen echter niet alleen in motieven om de dienstencheques te hanteren (combineren arbeid-gezin versus fysiek niet meer in de mogelijkheid om huishoudelijke taken uit te voeren) maar ook in financiële mogelijkheden.

Het inperken van de dienstencheques tot één van deze doelgroepen zou een grote budgettaire impact teweegbrengen. Naar welke doelgroep men zich het best beperkt is een politieke beslissing. We kunnen wel het kader van beide doelgroepen schetsen.

Er is een groeiende consensus dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen courante huishoudelijke hulp voor actieven, al dan niet tweeverdieners, en hulp aangeboden in de context van hulpbehoevende personen en zorgsettings. Er zal daarin een keuze moeten gemaakt worden welk deel van de middelen, onder welke voorwaarden, door welke aanbieders, zal worden voorbehouden van het huidige en toekomstige budget van de dienstencheques. Hoe zal de koek verdeeld worden tussen beide functies, en in welke verhoudingen?

1. De werkende gezinnen

Men zou de dienstencheques kunnen aanbieden als zogenaamde ‘comfortdiensten’ voor de gezinnen. De gezinsleden zijn immers perfect in de fysieke mogelijk-

²⁰⁵ Op basis van het onderzoek van Henry A., Nassaut S., Defourny J. & Nyssens M. (2009) is vast te stellen dat de kwaliteit van tewerkstelling en de kwaliteit van de dienstverlening sterk kan verschillen tussen de types van dienstenchequeondernemingen.

²⁰⁶ Het ACV bracht op 29 april 2010 een brochure ‘Werken met dienstencheques. Antwoorden op je vragen en tips’ uit.

heid om de huishoudendiensten zelf uit te voeren, maar gebruiken dienstencheques onder meer om de combinatie arbeid-gezin meer 'dragelijk' te maken. Het systeem verlicht de taken die normaliter nog moeten uitgevoerd worden aanzienlijk. Deze taken dienen uitgevoerd te worden op momenten wanneer men graag wat 'quality time' zou hebben (avonden en weekends). Daarmee koopt men met de dienstencheque misschien vooral 'vrije tijd'. De vraag is of dit een legitieme overheidsopdracht is. Het dienstenchequestelsel gaat ervan uit dat dit wel zo is. De overheid subsidieert deze consumptie van comfortdiensten. Het inperken van het stelsel tot deze doelgroep neemt niet weg dat de voorwaarden kunnen herbekeken worden. Nu lijken bomen immers tot in de hemel te groeien. Een herbekijken van de fiscale aftrek, het plafonneren van de fiscale aftrek qua aantal uren,²⁰⁷ het differentiëren van de prijs voor de gebruiker in functie van het inkomen zijn een aantal mogelijkheden om het stelsel betaalbaar te houden.

Vraag is ook of het meer dragelijk maken van arbeid en gezin enkel kan opgelost worden via dienstencheques, zonder daar financieel of beroepsmatig voor afgestraft te worden?²⁰⁸ In het verleden stelden wij voor het pleidooi van veralgemeende arbeidsduurvermindering in het debat te integreren (Pacolet, 2003, p. 55). Men kiest voor minder uren werken, wat ook de combinatie gezin-arbeid zal vergemakkelijken. Wij zijn daarover niet van mening veranderd in het licht van de huidige en zelfs toekomstige arbeidsmarktsituatie.

Sommigen stellen voor om het stelsel nog verder te verruimen. De dienstencheque zou als extralegaal voordeel aangeboden kunnen worden waarbij de werkgever geheel of gedeeltelijk de financiële tussenkomst van de overheid overneemt.²⁰⁹ Dit voorstel heeft dit aantrekkelijk aspect dat diegene die dit extra voordeel wenst te gunnen, er ook de prijs voor betaalt en de kostprijs niet afwentelt op de anonieme overheid. Maar het nadeel is dat vermoedelijk nog maar eens een deel van het inkomen niet meer vrij besteedbaar is, en vermoedelijk zal neerkomen op een extralegaal voordeel dat geen fiscale en parafiscale bijdragen levert. Deze sociale en fiscale uitgave kan lager zijn dan de huidige overheidssubsidie. Dat de werkgever een (groot) deel van de kost betaalt zou garanderen dat men geen voordelen creëert zonder bewust te zijn van de werkelijke kostprijs. Het principe bestaat ook in het buitenland (de CESU in Frankrijk). De eco-cheque en de weerstand die het

²⁰⁷ In de tijdsbudgetenquête (tabel 3.9) blijkt de gemiddelde tijd per persoon in een tweeverdienersgezin voor huis reinigen en wassen en strijken $\pm 2,5$ u/week te zijn. Moet de overheid zelf meer uren ter beschikking stellen dan men zelf nodig acht?

²⁰⁸ De keuze om deeltijds te gaan werken kan zowel op de carrièremogelijkheden als bijvoorbeeld op het later te ontvangen pensioen van invloed zijn. Vlaams minister van Gelijke Kansen Pascal Smet waarschuwde hier onlangs nog voor in 'Pascal Smet waarschuwt voor deeltijds werken', *De Tijd*, 30 oktober 2009.

²⁰⁹ Er zijn in het verleden reeds enkele wetsvoorstellen ingediend om de dienstencheque ook als extralegaal voordeel mogelijk te maken. Bijvoorbeeld Mevr. Lijnen en Taelman, Wetsvoorstel betreffende de toekenning van dienstencheques door werkgevers, Belgische Senaat, 11 februari 2009.

oproept, illustreren dat de grens misschien wel is bereikt. Bomen groeien niet meer tot in de hemel. De werknemers hebben in eerste instantie nood aan een adequaat loon.

2. De 65-plussers en zorgbehoevenden

Ouderen zijn in vergelijking met werkende gezinnen vaak niet meer in de mogelijkheid om de huishoudelijke taken uit te voeren. In vergelijking tot de werkende gezinnen, is hier wel een alternatief voorhanden. Poetshulp maar zelfs gezinszorg vormen één continuüm van zorg en hulp met de dienstenchequeactiviteiten. Dat blijkt ook uit de buitenlandse voorbeelden. Thuiszorg wordt aangeboden door reguliere professionele diensten. In het licht van de komende vergrijzing dient hier in eerste instantie de uitbreiding te gebeuren.²¹⁰

Indien het stelsel beperkt zou worden tot enkel de 'werkende gezinnen' dient er een alternatief beschikbaar te zijn voor personen die hieraan niet voldoen: ouderen, hulpbehoevende personen. Het aantal gebruikers dat 65 jaar of ouder is, is nu goed voor een kwart van het totaal aantal actieve gebruikers van dienstencheques (op gezinsniveau zal dat zelfs iets hoger zijn), en staat voor 23% van het aantal bestelde cheques. Zelfs bij hulpbehoevende ouderen overtreft dit het aantal uren reguliere hulp (poetsdienst of aanvullende thuiszorg of logistieke hulp of schoonmaakhulp of karwei-hulp) dat de reguliere diensten kunnen aanbieden. Gezinszorg en poetshulp zijn sinds mensenheugenis gecreëerd om aan deze behoeften te voldoen, met een professioneel en kwaliteitsvol aanbod. Indien dit segment verder uitgebouwd moet worden voor ouderen of hulpbehoevende personen, dienen de middelen overgeheveld te worden naar deze stelsels. Via het instellen van 'trekkingsrechten' zou een antwoord kunnen geboden worden op de toenemende vraag. Per gecreëerde job binnen de gezinszorg in een bepaald gewest of gemeenschap zou immers een bedrag federaal toegekend kunnen worden. Een gedeelte van de middelen die gealloceerd worden aan de financiering van de dienstencheque, kunnen hiervoor dienen.

Dit is een voorbeeld hoe het systeem kan georganiseerd worden. We beperken het tot ouderenhulp, en meer specifiek tot 'niet-zorggelinkte' taken. Het dienstenchequesysteem is immers niet bedoeld om 'zorg' te verlenen. Maar dienstverlening dient niet enkel vanuit de taakhoud ontwikkeld te worden maar ook vanuit de specifieke gezinssituatie. Hierdoor is er nood aan een goede begeleiding en opleiding van het tewerkgestelde personeel. De transfer van middelen van de dienstencheque, via bijvoorbeeld trekkingsrechten, maar ook als betaalmiddel voor reguliere diensten, kan dan een optie zijn. Voorwaarde is dan wel dat het enkel door

²¹⁰ Zie ook één van de doelstellingen van het Pact 2020 in het kader van Vlaanderen in Actie: 'In 2020 voorziet Vlaanderen in een toegankelijk en betaalbaar kwaliteitsvol aanbod aan hulp- en zorgverlening, dat toereikend is in het licht van de zich wijzigende maatschappelijke behoeften en sociaaldemografische ontwikkelingen (ViA, 2009, p. 28).

gespecialiseerde instanties met opgeleid personeel wordt aangeboden. Maar zelfs indien de vrije markt speelt en nieuwe aanbieders toegelaten worden zal de factor 'kwaliteit' steeds een belangrijk concurrentievoordeel zijn van de gespecialiseerde thuiszorgdiensten.

Wij bepleiten een maximale oriëntatie naar een zorgcontext, m.n. hulp voor hulpbehoevende personen, want daar zullen de behoeften het sterkst stijgen in de toekomst, en zijn zij ook het meest prioritair. Het is DE sector van de toekomst. Wie bekommerd is om de huidige en toekomstige jobcreatie, zijn beide opties evenwaardig.

4. Slotconclusies

Het succes van de dienstencheque is fenomenaal te noemen. Dit is tot stand gekomen via zowel de solvabilisering van de vraag als de 'creatie' van nieuwe aanbieders. Hierdoor is ook de enorme activering van de vrouwelijke werklozen op gang gekomen. Tegelijk is er een sterke syndicale integratie binnen het stelsel vast te stellen, die zorgt voor een verdere verbetering van het statuut.

Op basis van gegevens uit de Gezinsbudgetenquête van vóór de invoering van het dienstenchequestelsel bleek huishoudelijke hulp vooral een luxegoed te zijn, dat in belang afnam. Door de 'popularisering' van de dienstencheque kan nu ook de 'modale' burger beroep doen op deze luxe dienstverlening.

De kost van het dienstenchequestelsel is omwille van de hoge subsidiëring aanzienlijk, zo niet exuberant te noemen.²¹¹ De terugverdieneffecten kunnen op verschillende manieren berekend worden maar zullen steeds voor discussie vatbaar zijn. De kernvraag blijft echter of deze aanwending van (publiek) geld bij voorrang naar deze behoeften moet gaan, of gekanaliseerd moet worden naar andere behoeften of prioritaire groepen. Er bestaat immers altijd een opportunitetskost. Indien er geen sterke argumenten van 'merit goods' zijn, maar het louter een 'industriepolitiek' is om nieuwe diensten te creëren en jobs, dreigt het 'de steenkool en staalindustrie van het heden' te worden, die alleen maar overleeft dankzij massale overheidssteun.

Het statuut en de sociale bescherming waar dienstenchequewerknemers kunnen op terugvallen staat in schril contrast met de regeling inzake niet-inwonende dienstboden en occasionele arbeid. Vraag is waarom deze statuten in het verleden, maar ook vandaag nog, niet zijn aangepast aan de huidige maatschappelijke context. Het zijn immers precaire of non-statuten, waarbij de werknemer geen sociale rechten kan opbouwen terwijl de particuliere werkgever vrijgesteld wordt van zijn fiscale en parafiscale plichten. Daar is de creatie aan de jobs in de dienstencheque-

²¹¹ Ook P. Palsterman, 2010, neemt deze term in de mond.

sector, en de expansie van het ondernemerschap in de sector, een adequaat antwoord op gebleken.

Ondanks de doelstelling bij de instelling van de dienstencheques om zwartwerk tegen te gaan, stellen we vast dat het dienstenchequesysteem ook leidt tot het plegen van inbreuken op de regelgeving. Daarom roepen we op tot het nuanceren van de zogenaamde positieve aspecten van de dienstencheques op zwartwerk. De impact is beperkt. De uitspraak dat het - en wij bedoelen het hier als een 'understatement' - een efficiënt instrument is tegen de fraude is schromelijk overdreven.²¹²

De jobcreatie van de dienstenchequesector heeft zijn 'boom' gekend op het moment dat wij geconfronteerd werden met de grootste na-oorlogse economische crisis. Het is een soort 'Keynesiaans' ingrijpen in de economie geweest die binnen de huidige economische context het behoud van het dienstenchequestelsel rechtvaardigen. Samen met de heropleving van de economie zal het dienstenchequestelsel die rol niet meer moeten vervullen maar dient de legitimeringsvraag beantwoord te worden met een uitspraak over welke sectoren wij in de toekomst willen ontwikkeld zien. Een quasi volledig gesubsidieerde sector kan niet verantwoord worden uit het oogpunt van alleen maar jobcreatie. Dan dreigt de sector de steenkool- en staalindustrie van de toekomst te worden. De behoeften die daarmee bevredigd worden zijn het voornaamste criterium. In het kader van de vergrijzing van de bevolking lijkt de zorgsector de eerste prioriteit te worden. Verbeteren van de combinatie gezin-arbeid kan een tweede doelstelling zijn (nu lijkt zij eerst gekomen te zijn) maar dan zou een meer redelijke (lees 'minder exuberante') financiering moeten nagestreefd worden. Want de bomen van de publieke financiën groeien niet tot in de hemel, tenzij men ze plant op een berg van schulden.

Wie waar welke activiteiten (federaal, in de gemeenschappen of gewesten) dan moet organiseren is een probleem van tweede orde, maar van groot praktisch belang. De impliciete of expliciete heroriëntatie van dienstenchequegelden kan gebeuren via trekkingsrechten die naar meer prioritaire behoeften worden georiënteerd in de zorg. Dit is een soort 'herfederalisering'. De substantiële behoeften die daaromtrent bestaan, en waar de dienstencheque reeds een plaats heeft ingenomen, is één van de legitieme aanwendungsvormen van deze middelen. Misschien kan daarover wel over de taalgrens heen, tussen alle stakeholders, een consensus groeien.

²¹² Men kan het vergelijken met de boutade van Mark Twain 'De berichten over mijn overlijden zijn schromelijk overdreven'.

BIBLIOGRAFIE

- ACOSS (2008), 'Les particuliers employeurs en 2007: une croissance soutenue mais ralentie', *ACOSS STAT BILAN*, n° 73.
- ACOSS (2009), 'Le repli conjoncturel atteint aussi les particuliers employeurs en 2008', *ACOSS STAT BILAN*, n° 92.
- ACV (2008), *Beheer van gebouwen en dienstboden. Loon- en arbeidsvoorwaarden*, ACV – Voeding & Diensten, Brussel, 88 p.
- ACV (2009), *Wegwijzer sociale wetgeving 2009*, ACV, Brussel, 506 p.
- ACV Voeding en Diensten (2009), *Dienstencheques. Enquête ACV-leden*, februari 2009, slides.
- Adam G. (2009), *Introduction of household services cheque, Austria*, Eurofound, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/at003.htm>.
- Adriaenssens S., Van Meeteren M., Pacolet J., De Wispelaere F., Hendrickx J. & Engbersen G. (2009), 'De ongekende samenleving: schattingen en inzichten over irreguliere migranten en economische schaduwactiviteiten', in L. Vanderleyden, M. Callens & J. Noppe (red.), *De Sociale Staat van Vlaanderen 2009*, Studiedienst van de Vlaamse Regering, Brussel, p. 335-362.
- Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten (2005), 'Wegwijs in ... De aanwerving van dienstboden die niet behoren tot de Europese Economische Ruimte', *Brochure TSW*, Brussel, 60 p.
- Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten (2009), *Activiteitsverslag 2007. Statistieken & bijlagen*, TSW, Brussel, 47 p.
- Anderson R. (2003), 'Huishoudendiensten en de informele economie', in J. Pacolet & A. Marchal (red.), *Zwartwerk en fraude: een bedreiging voor de verzorgingsstaat in België en Europa*, BTSZ, Brussel, p. 889-898.
- Bassilière D., Bossier F., Bracke I., Lebrun I., Masure L. & Stockman P. (2005), 'Socialezekerheidsbijdrageverminderingen en alternatieve financiering van de sociale zekerheid: simulaties van beleidsvarianten', *Planning Paper 97*, januari 2005, Federaal Planbureau, Brussel, 100 p.
- Blomme F. (2007), *Sociale documenten. Werkgeversverplichtingen bij het voorkomen van sociale fraude*, Vanden Broele, Brugge, 420 p.
- Blomme F. (2008), *De sociale inspectiediensten*, Vanden Broele, Brugge, 262 p.

- Breda J., Pacolet J., Hedeboew G. & Vogels J. (2010), *Programmatie thuiszorg- en ouderenvoorziening*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Bresseleers V., Fasquelle N., Hendrickx K., Masure L., Saintrain M., Scholtus B. & Stockman P. (2004), 'Budgettaire kost van een werkloze 1987-2002', *Planning Paper 96*, september 2004, Federaal Planbureau, Brussel, 28 p.
- Callebert L., Pacolet J. & Van de Voorde C. (1995), *De ontwikkeling van de dienstverlening in de directe omgeving in Vlaanderen*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 163 p.
- Cantillon B. & Thirion A. (1998), *Wegen naar een activerende verzorgingsstaat. Tussentijdse balans van het PWA-experiment*, CSB, Antwerpen, 24 p.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding (2008), *De dienstencheques: springplank of valstrik voor mensen in armoede en bestaansonzekerheid. Verslag seminarie 27 mei 2008*, Brussel, 62 p.
- Coates A & Van Opstal W. (2009), *The joys and burdens of multiple legal frameworks for social entrepreneurship. Lessons from the Belgian case*, Institute of Social Economy - University of Antwerp/HIVA-Catholic University of Leuven, CES-HEC-University of Liège, Antwerpen/Leuven/Liège.
- Cobbout N. (2005), *Buitenlands huispersoneel: normen herbevestigen, slachtoffers beschermen*, IRCP, Koning Boudewijnstichting, Brussel, 32 p.
- College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude (2008), *Actieplan 2008-2009*, Brussel, 74 p.
- College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude (2009), *Actieplan 2009-2010*, Brussel, 69 p.
- Commissie voor de Sociale Aangelegenheden (2009), *Verslag namens de Commissie voor de Sociale Aangelegenheden uitgebracht door de dames Lijnen en Vienne – Voorstel van resolutie met betrekking tot de problematiek van de huishoudelijke economie*, nr. 4-887/4, Belgische Senaat, 7 mei 2009, 20 p.
- Coteur J., Moriau A. & Vanhee N. (2009), 'Verzeker uw betaalde hulp', *Budget & Recht*, nr. 203, p. 34-37.
- Defourny J. & Henry A. (2009), *The Comparative Performance of For-profit, Public, and Third-sector providers in the Field of 'Voucher Services' in Belgium: a DEA frontier Approach*, Centre for Social Economy, HEC-Management School, University of Liege.
- Defourny J., Henry A., Nassaut S. & Nyssens M. (2009), 'Les titres-services: quelle qualité d'emploi et d'organisation du service?', *Regards économiques*, UCL, nr. 69, 16 p.
- De Schamphelaere M. (2000), *Wetsvoorstel tot bepaling van het statuut van de thuisassistent*, Belgische Senaat, nr. 2-458/1.
- Directie Bijzondere Invorderingen – Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (2008), *Intern jaarverslag 2006-2007*, Brussel, 41 p.
- Europese Commissie (1993), *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century (White paper)*, COM (93) 700, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 151 p.

- Europese Commissie (1998), *Mededeling van de Commissie betreffende zwartwerk*, COM (98) 219, EC, Brussel, 23 p.
- Europese Commissie (2007a), *Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Intensievere bestrijding van zwartwerk*, COM (2007) 628, Brussel, 12 p.
- Europese Commissie (2007b), *Special Eurobarometer 284. Undeclared Work in the European Union*, 90 p.
- Europese Commissie (2007c), *European Employment Observatory Review: Spring 2007*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 52 p.
- Europese Commissie (2007d), *Health and long-term care in the European Union. Special Eurobarometer 283*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 247 p.
- Europese Commissie (2008a), *Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad. Een Europees economisch herstelplan*, COM (2008) 800, Brussel, 22 p.
- Europese Commissie (2008b), *Long-term care in the European Union*, Brussel, 35 p.
- Europese Commissie (2008c), *Langetermijnzorg in de Europese Unie*, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 16 p.
- Europese Commissie (2009), *Employment in Europe 2009*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 187 p.
- Familiehulp (2006), *Jaarverslag 2006*, Brussel, 39 p.
- Familiehulp (2009), *Jaarverslag 2008*, Brussel, 60 p.
- Fasquelle N., Festjens M.-J., Saintrain M., Scholtus B. & Weemaes S. (2008), 'De financiering van de sociale zekerheid op lange termijn en haar gevolgen op de financiën van de federale overheid', *Working Paper 24-08*, december 2008, Federaal Planbureau, Brussel, 25 p.
- Federaal Planbureau (2009), *Economische vooruitzichten 2009-2014*, Brussel, 204 p.
- Federatie Nederlandse Vakbeweging (2008), 'Je rechten als huishoudelijke hulp bij een privépersoon thuis', *Brochure*, ABVAKABO FNV, Nederland, 23 p.
- Festjens M.J., Lambrecht M., Masure L., Saintrain M. & Schüttringer S. (1997), 'Budgettaire kost van een werkloze van 1983 tot 1997', *Planning Paper 79*, september 1997, Federaal Planbureau, Brussel, 60 p.
- FOD Sociale Zekerheid (2009), *vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België*, Brussel, 404 p.
- FOD Sociale Zekerheid (2010), *vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België*, Brussel, 418 p.
- FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, *De dienstencheques: een efficiënt instrument voor werk en diensten*, Brussel.
- FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (2008), *Wegwijs in werken in het stelsel van de dienstencheques*, Brussel.
- FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (2009), *Opleidingsfonds dienstencheques. Evaluatierapport 2007-2008*, Brussel.

- Gevers A. & Devisscher S. (2003), 'Lokale werkgelegenheidsinitiatieven. Een analyse van goede praktijkvoorbeelden', *Over.Werk*, nr. 4, Steunpunt WAV/Acco, Leuven, p. 118-121.
- Gevers A., Van Pelt A. & Peeters A. (2005), *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen*, IDEA Consult, Brussel, 131 p.
- Gezinsbond (2004), *Zelfstandigen en de combinatie gezin en arbeid*, Brussel, 15 p.
- Glorieux I. & Heyman R. (2007), *Lessen voor een Belgisch tijdsbeleid. Een analyse van Europese initiatieven rond tijdsordening*, VUB, Brussel, 143 p.
- Glorieux I. & Minnen J. (2008), *Belgisch tijdsbudgetonderzoek*, Onderzoeksgroep TOR Vrije Universiteit Brussel & Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, Brussel, www.time-use.be.
- Glorieux I., Minnen J. & van Tienoven T.P. (2008), 'Een weekje België. Resultaten van het Belgisch tijdsbestedingsonderzoek 2005', *paper 2008/21*, VUB, Brussel, 12 p.
- Gobin N. & Ven C. (2009), *De welvaartsval*, Uitgeverij Pelckmans, Kapellen, 171 p.
- Hendrichs V., Buydens C. & Verduyn F. (2009), *Les entreprises de titres-services: analyse des compte annuels de l'exercice 2007*, Banque National de Belgique, Bruxelles.
- Haigner S.D., Jenewein S., Schneider F. & Wakolbinger F. (2010), *Acceptance and perceived prevalence of the Belgium service voucher system*, Gesellschaft für Angewandte Wirtschaftsforschung mbH, Austria, 103 p.
- Henry A., Nassaut S., Defourny J. & Nyssens M. (2008), *Titres-Services: Régulation quasi-marchande et performances comparées des entreprises prestataires*, Ecole de Gestion de l'Université de Liège, Liège.
- Henry A., Nassaut S., Defourny J. & Nyssens M. (2009), *Economie plurielle et régulation publique – Le quasi-marché des titres-services en Belgique*, Academia Press, Gent, 320 p.
- Hertogen J. (2007a), 'Dienstencheques: van kwaad naar erger?', *De gids op maatschappelijk gebied*, oktober 2007, Garant, Antwerpen, p. 12-27.
- Hertogen J. (2007b), 'Dienstencheques, van kwaad naar erger', *BUG 69*, www.npdata.be.
- Hertogen J. (2010a), 'Dienstencheques kosten 1 665 miljoen € aan de overheid in 2009', *BUG 122*, www.npdata.be.
- Hertogen J. (2010b), 'Dienstencheques 1ste kwartaal 2010, stijging met 28% tegenover 2009', *BUG 128*, www.npdata.be.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2005), *Verslag 2005*, Brussel, 239 p.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2006), *Verslag 2006*, Brussel, 140 p.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2008), *Verslag 2008*, Brussel, 173 p.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2009), *Weerslag van de crisis op de arbeidsmarkt*, maart 2009, 99 p.
- Homburg G. & Renooy P. (2007), 'Witte werksters en dienstencheques', *ESB*, juni 2007, p. 375-377.

- Horlings E. (2008), *Service vouchers, Belgium*, Eurofound, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/be004.htm>
- International Labour Office (2010), *Decent work for domestic workers*, ILO, Geneva, 130 p.
- International Labour Organization (1996), *C177 Home Work Convention*, ILO, Geneva.
- INR (2001), *De berekeningsmethode voor het bruto binnenlands product en het bruto nationaal inkomen volgens het ESR 1995*, NBB, Brussel, 464 p.
- INR (2006), *De berekeningsmethode voor het bruto binnenlands product en het bruto nationaal inkomen volgens het ESR 1995*, NBB, Brussel, 549 p.
- Leurs A. (2007), 'Paars wast wit. Bedenkingen bij sociaalrechtelijke betekenis van dienstencheques', *De gids op maatschappelijk gebied*, nr. 6, p. 4-10.
- Leurs A. & Meeuw F. (2009), 'Detachering: economische zegen of sociale dumping? Een visie van een werknemersorganisatie', in Y. Jorens (red.), *Handboek Europese detachering en vrij verkeer van diensten*, die Keure, Brugge, p. 633-666.
- Marbot C. (2008), 'En France, qui recourt aux services à domicile?', *France portrait social*, p. 143-162.
- Milquet J. (2008), 'Persmededeling. Betere controle op het stelsel van de dienstencheques in de strijd tegen misbruik en fraude', Minister van Werk en van Gelijke kansen, Brussel, 1 juli 2008, 4 p.
- Milquet J. (2009a), 'Persmededeling. Maatregelen om de controle op het dienstenchequesysteem te verbeteren en de leefbaarheid ervan te garanderen', Minister van Werk en van Gelijke kansen, Brussel, 3 februari 2009, 5 p.
- Milquet J. (2009b), 'Persbericht. Een 'sociale dienstencheque' voor personen met een laag inkomen', Brussel, 12 mei 2009, 1 p.
- Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – Bestuur Economie en Werkgelegenheid (2007-2009), *Jaarverslagen 2006-2008*, Brussel.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007), 'Dienstverlening aan huis', *Brochure*, Den Haag.
- Ministerraad (2009), 'Dienstencheques. Beperking van het aantal dienstencheques per jaar en per gebruiker', Persbericht van de ministerraad van 27 november 2009, Brussel.
- Misplon S. & Hedeboom G. (2002), *Gebruikersbijdrage voor de poetsdiensten*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 122 p.
- Nationale Bank van België (2010), *Verslag 2009. Economische en financiële ontwikkeling*, NBB, Brussel, 266 p.
- ORCA (2010), *Huishoudpersoneel: door een andere bril bekeken*, OR.C.A vzw, Brussel, ondersteund door de Koning Boudewijnstichting, 75 p.
- Pacolet J. (2003), 'Van dienstencheques naar arbeidsduurvermindering', *Over.Werk*, nr. 4, Steunpunt WAV/Acco, Leuven, p. 55-59.

- Pacolet J. (2007a), *Undeclared work and the fight against it in Belgium*, Nationaal rapport voor het Observatoire européen de l'Emploi EEO, <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/BelgiumUDW2007.pdf>.
- Pacolet J. (2007b), *Consultancy on the synthesis of recent information on undeclared work in the EU*, in voorbereiding van een voor het najaar 2007 geplande Mededeling van de Europese Commissie.
- Pacolet J., Callebert L., Gos E. & Van De Putte I. (1997), *Ontwikkeling van nieuwe vormen van werkgelegenheid. Het debat over de buurtdiensten in Vlaanderen*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 140 p.
- Pacolet J. & De Wispelaere F. (2008), *Ontwikkelen van een conceptueel methodologisch kader voor risicoanalyse binnen de entiteit Inspectie Werk en Sociale Economie*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 204 p.
- Pacolet J. & De Wispelaere F. (2009a), *Naar een observatorium ondergrondse economie. Een haalbaarheidsstudie*, Acco, Leuven, 166 p.
- Pacolet J. & De Wispelaere F. (2009b), *The underground economy: designing an appropriate survey methodology to reveal sensitive behaviour (social and fiscal fraud)*, Paper in het kader van het SUBLEC-project, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Pacolet J., Merckx S. & Peetermans A. (2008), *Is de thuiszorg onderontwikkeld? Onderzoek naar de ontwikkelingsmogelijkheden van de thuiszorg in het algemeen en de thuisverpleging in het bijzonder*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 310 p.
- Pacolet J., Merckx S., Spruytte N. & Cabus S. (2010), *Naar een verbeterde tenlasteneming van de kosten van niet-medische zorg thuis*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Pacolet J., Perelman S., Krezlo E., De Wispelaere F., Fegatilli E. & De Troyer M. (2008-2010), *SUBLEC De organisatie van een microsurvey met het oog op een beschrijvende en verklarende analyse van de problematiek van de sociale en fiscale fraude/L'organisation d'une micro-enquête en vue d'une analyse descriptive et explicative de la problématique de la fraude sociale et fiscale*, HIVA-K.U.Leuven/CREPP-ULg/METICES-TEF-ULB, Leuven/Liège/Brussel.
- Pacolet J., Perelman S., Pestieau P., Baeyens K. & De Wispelaere F. (2009), *Zwartwerk in België. Een indicator van omvang en evolutie – Travail au noir en Belgique. Un indicateur concernant l'étendue et l'évolution*, Acco, Leuven, 195 p.
- Palsterman P. (2010a), 'Titres-services (I): subventions 'exubérantes' pour quelle efficacité?', 1 mai 2010, Site: *Revue Démocratie*.
- Palsterman P. (2010b), 'Titres-services (II): successeur des Agences locales pour l'emploi', 1 mai 2010, Site: *Revue Démocratie*.
- Pedersen S. (2008), *Home service scheme, Denmark*, Eurofound, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/dk001.htm>
- Peeters A. & Gevers A. (2006), 'The Service Voucher in Belgium. Discussion Paper', *Peer Review. Mutual Learning Programme of the European Employment Strategy*, Brussel, 16 p.
- Peeters A., Gevers A. & Sanders D. (2006), *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2005*, IDEA Consult, Brussel, 168 p.

- Peeters A., Van Pelt A. & Sanders D. (2007), *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2006*, IDEA Consult, Brussel, 104 p.
- Peeters A., Van Pelt A. & Valsamis D. (2008), *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2007*, IDEA Consult, Brussel, 131 p.
- Peeters A., Van Pelt A. & Valsamis D. (2009), *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2008*, IDEA Consult, Brussel, 171 p.
- PricewaterhouseCoopers (2006), *Financiële audit van het stelsel van dienstencheques voor buurtdiensten en -banen*, in opdracht van FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.
- Rekenhof (2009), *Dienstencheques. Kostprijs en beheer*, Rekenhof, Brussel, 86 p.
- Renooy P. (2008), 'Undeclared work: a new source of employment?', *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 27, n°. 5/6, p. 250-256.
- Renooy P., Ivarsson S., van der Wusten-Gritsai O. & Meijer E. (2004), *Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: an in-depth study of specific items*, European Commission, 236 p.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2008), *Jaarverslag 2007*, RVA, Brussel, 440 p.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2009a), *Jaarverslag 2008*, RVA, Brussel, 428 p.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2009b), *Opdrachten en financiering van het PWA-systeem*, RVA – Werkgroep beheerscomité RVA, Brussel, 215 p.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2010), *Jaarverslag 2009*, RVA, Brussel, 478 p.
- Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (2009), *Sociaal statuut van de onthaalouders*, Brochure, Brussel, 6 p.
- Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (2009), *Jaarverslag 2008*, RSVZ, Brussel, 90 p.
- Sansoni A.M. (2009), 'Limits and potential of the use of vouchers for personal services. An evaluation of titres-services in Belgium and the CESU in France', *Working Paper 2009.06*, ETUI, Brussels, 44 p.
- Schneider F. (2006), 'The Service Voucher in Belgium. Statement and Comments. Austria, Peer Review. Mutual Learning Programme of the European Employment Strategy', Brussel, 7 p.
- SD Worx (2009), *Starten met personeel*, SD Worx, Antwerpen, 20 p.
- Smet M. (2000), *Report on regulating domestic help in the informal sector*, (2000/2021(INI)), European Parliament, 17 october 2000, 17 p.
- Smet M. (2003), 'Huishoudelijk werk verricht door derden', in J. Pacolet & A. Marchal (red.), *Zwartwerk en fraude: een bedreiging voor de verzorgingsstaat in België en Europa*, BTSZ, Brussel, p. 899-904.
- Smet M. (2008), *Voorstel van resolutie met betrekking tot de problematiek van de huishoudelijke economie*, Belgische Senaat, nr. 4-887/1.
- Smets J. (2003), *Alle hens aan dek voor werk. Onze job-achterstand op Europa inhalen*, Werkgelegenheidsconferentie 2003, 18 september 2003, Brussel, 82 p.

- Stockman P. (2007), 'Werkloosheidsuitkeringen en de effectiviteit op lange termijn van verminderingen in de personenbelastingen, werknemers- en werkgeversbijdragen in LABMOD', *Working Paper 13-07*, september 2007, Federaal Planbureau, Brussel, 14 p.
- Termote H. & Martin T. (2008), 'De dienstenchequejobs: springplan of valstrik voor mensen in armoede en bestaansonzekerheid', *Over.Werk*, nr. 1, p. 90-96.
- Van Brempt K. (2008), *Beleidsbrief 2008-2009 – Sociale Economie*, Vlaams minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen, Brussel, 90 p.
- Van den Bossche F. (2009), *Beleidsnota Sociale Economie 2009-2014*, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, Vlaams Parlement, 27 oktober 2009.
- Vandenbroucke F. (2010), *Strategische keuzes voor het sociale beleid*, Lezing voor het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB), 26 januari 2010, 34 p.
- Van De Putte I. & Pacolet J. (2005a), *Sociale kosten-batenanalyse van de beschutte werkplaatsen in Vlaanderen*, HIVA-K.U.Leuven/VLAB, Leuven/Tienen, 101 p.
- Van De Putte I. & Pacolet J. (2005b), *Sociale noodzaak en economische levensvatbaarheid van de beschutte werkplaatsen*, HIVA-K.U.Leuven/VLAB, Leuven/Tienen, 80 p.
- Van Eeckhoutte W., Taghon A. & Van Hoorde E. (2009), *Sociaal Compendium Arbeidsrecht 2007-2008. Met fiscale notities. Band 1*, Kluwer, Mechelen.
- Van Opstal W., Pacolet J., m.m.v. Baeyens K., De Meersman J. & Lava L. (2007), *Een markt voor beschutte werkplaatsen in Vlaanderen*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 209 p.
- Van Rompuy P. (2007), *Sleutelen aan onze staatsstructuur voor meer werk*, Onderzoekseenheid Centrum voor Economische Studiën-K.U.Leuven, Leuven.
- Van Wichelen L. (2003), 'Vlaams beleid voor Europese richtsnoeren. Nieuw Vlaams Actieplan Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren', *Over.Werk*, nr. 4, Steunpunt WAV, Acco, Leuven, p. 111-117.
- Vermeulen G., Bucquoye A. & Cruysberghs W. (2003), *Internationaal huispersoneel in België. Een exploratief-kwalitatief onderzoek*, Koning Boudewijnstichting, Brussel, 94 p.
- Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie, Dienst Migratie en Arbeidsbemiddeling (2009), *Jaarverslag 2008. Arbeidsvergunningen en arbeidskaarten in Vlaanderen*, VSA, Brussel, 45 p.
- Vlaanderen in Actie (2009), *Pact 2020: Een nieuw toekomstpact voor Vlaanderen*, ViA, 19 januari 2009, 32 p.
- Williams C. & Renooy P. (2008), *Measures to tackle undeclared work in the European Union*, Eurofound, Dublin, 60 p.
- Windebank J. (2004), 'Demand-side incentives to combat the underground economy: some lessons from France and Belgium', *International Journal of Economic Development*, vol. 6, n° 2, p. 54-75.

- Windebank J. (2007), 'Outsourcing women's domestic labour: the Chèque Emploi-Service Universel in France', *Journal of European Social Policy*, vol. 17, n° 3, p. 257-270.
- X (2006), 'The Service Voucher. Summary of the Peer Review', *Peer Review. Mutual Learning Programme of the European Employment Strategy*, Brussel, 18 p.

De dienstencheque is een fenomenaal succes te noemen. Het aantal aanbieders, het aantal gebruikers, het aantal uren verstrekte hulp, het aantal personen tewerkgesteld, bomen lijken tot in de hemel te groeien. Eindelijk werd huishoudelijke hulp een volwaardige job, met een eigen paritair comité, en ook met een volwaardige syndicale werking. Het dienstenchequestelsel brengt echter een zeer zware budgettaire kost voor de overheid met zich mee. Van in het begin werd deze budgettaire kost geminimaliseerd door allerlei terugverdieneffecten in kaart te brengen. Ook de impact op de strijd tegen het zwartwerk werd telkens opnieuw heel rooskleurig voorgesteld.

Het HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving onderzocht, met steun van het ACV-Mecenaatkrediet van de NBB, de werkelijke kostprijs van de dienstencheques. Wat zijn de werkelijke terugverdieneffecten van het stelsel? Is er nu minder zwartwerk? Is het stelsel in de toekomst nog betaalbaar? Is de dienstenchequefinanciering wel een prioritaire taak van de overheid? Is er nood aan een doelgroepenbeleid voor de gebruikers?

Dit rapport illustreert dat de expansie en verdere wenselijke expansie zowel bruto, maar ook netto, een aanzienlijke kost uitmaakt voor de overheid. Met het voortduren van de economische crisis wordt de budgettaire marge des te nijpender. Zoals bomen niet tot in de hemel groeien, moet de overheid meer en meer keuzen maken omtrent haar prioriteiten. Dit kan zijn in de bijdragen (lees belastingen), maar ook in de uitgaven. Zich bewust zijn van de werkelijke uitgaven, kan het maken van deze keuzen vergemakkelijken. Het is finaal de overheid die deze keuze moet maken, aangezien het hier voornamelijk over overheidsmiddelen gaat.

Prof. dr. Jozef Pacolet (doctor in de economische wetenschappen) is hoofd van de onderzoeksgroep Verzorgingsstaat en Wonen aan het HIVA-K.U.Leuven.

Frederic De Wispelaere (licentiaat in de handelswetenschappen en master-na-master in het bedrijfsrecht) is onderzoeker bij de onderzoeksgroep Verzorgingsstaat en Wonen aan het HIVA-K.U.Leuven.

Sofie Cabus (master in de handelswetenschappen en master in de economische wetenschappen) was onderzoeker bij de onderzoeksgroep Verzorgingsstaat en Wonen aan het HIVA-K.U.Leuven.